

**EVALUACION FINAL
DE LA
ACTIVIDAD DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA
Actividad No. 519-0318**

Un Acuerdo Cooperativo
entre FINCA International y la USAID/El Salvador
(No. 519-0318-A-00-0352-00)

presentada a:
USAID/El Salvador

el
27 de febrero de 1998

por
Dra. Lucy Creevey
Sra. Nancy Natilson
Sr. Dwight Bunce

Weidemann Associates, Inc.
3330 Washington Blvd., Suite 550
Arlington, VA 22201 EE.UU.
Internet: WeidAssoc@aol.com
Teléfono: (703) 522-3075; Telefax: (703) 525-6169

Bajo el Contrato IQC de Weidemann MicroServe
Dr. Roberto Castro, COTR, USAID/G/EG/MD
Contrato No. PCE-0406-I-00-6012-00
Orden de Trabajo No. 808

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo	
Siglas y Abreviaturas	
I. INTRODUCCION	
A. PROPOSITO DE LA EVALUACION	
B. DESCRIPCION DEL PROYECTO	
C. ORGANIZACION DEL INFORME	
D. RECONOCIMIENTOS	
II. ENFOQUE	
A. ALCANCE DEL TRABAJO	
B. METODOLOGIA	
C. FASES DEL PROYECTO	
D. EQUIPO DE EVALUACION	
III. ACTIVIDADES DEL PROYECTO	
A. BANCOS COMUNITARIOS	
B. CREDITO A LA MICROEMPRESA	
IV. SUSTENTABILIDAD INSTITUCIONAL DEL CAM	
A. GERENCIA FINANCIERA Y SUSTENTABILIDAD	
B. ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO GERENCIAL Y ADMINISTRATIVO	
C. EL PAPEL DE FINCA INTERNATIONAL EN EL CAM	
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
A. PROGRAMA DE BANCOS COMUNITARIOS	
B. PROGRAMA DE CREDITO A LA MICROEMPRESA	
C. SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL CAM	
D. GERENCIA Y ADMINISTRACION DEL CAM	
E. PAPEL DE FINCA EN EL CAM	

ANEXOS

1	Alcance del Trabajo
2	Estudios de Caso de Prestatarios (por el CAM)
3	Encuestas de Microempresas
4	Lista de Personas Entrevistadas
5	Datos Financieros del CAM
6	Bibliografía Seleccionada
7	Figuras:

- 1: Fases Ilustrativas del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa de El Salvador
- 2: Organigrama del CAM
- 3: Esquemática de la Posible Integración del Sistema de Información del CAM

EVALUACION FINAL DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA DE EL SALVADOR

RESUMEN EJECUTIVO

A. INTRODUCCION

Este es el Resumen Ejecutivo de una evaluación del Acuerdo Cooperativo No. 519-0318-A-00-0352-00, Acti Desarrollo de la Microempresa, celebrado el 30 de agosto de 1990 entre FINCA International y la USAID/El La evaluación tiene dos propósitos:

1. Evaluar y proporcionar retroalimentación a la USAID sobre el avance hacia el logro de los ob del Acuerdo Cooperativo; y
2. Formular recomendaciones respecto a pasos futuros para adelantar el desarrollo del CAM (Ce Apoyo a la Microempresa).

La información generada a partir de la evaluación está destinada a ayudar a FINCA, al CAM, y a la Misión d discutir una posible colaboración futura para apoyar el desarrollo continuo del CAM.

B. DESCRIPCION DEL PROYECTO

El Acuerdo Cooperativo celebrado entre FINCA y la USAID/El Salvador contempló un monto total de US\$1 La meta de este Acuerdo Cooperativo era "aumentar las oportunidades de generación de ingresos y de emple productivo para las microempresas, para de esta manera permitir que mejoren su contribución y participen en beneficios del crecimiento económico". El propósito era "establecer una nueva institución salvadoreña viable sostenible para aumentar el acceso disponible a microempresarios para obtener servicios financieros y no fin Durante los siete últimos años, FINCA ha trabajado con empleados contratados a nivel local como también c de planta y expertos independientes en el área de crédito a la microempresa para llevar a término este mandat

En 1991, con fondos proporcionados por la USAID bajo la Actividad de Desarrollo de la Microempresa, FIN Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), una ONG salvadoreña legalmente inscrita y con cuatro oficinas para manejar las carteras de préstamos de los programas de Bancos Comunitarios y Crédito a la Microempres también para proporcionar servicios de capacitación.

En julio de 1994, se descubrió un desfalco de grandes proporciones en la Oficina Regional de San Miguel. Se inmediatamente acciones correctivas. A julio de 1997, el CAM tenía 16.636 clientes activos, activos por un v US\$2.560 millones, una cartera de préstamos insolutos de US\$1.430 millones y US\$971.000 en efectivo.

C. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

1. BANCOS COMUNITARIOS

La cartera ha registrado un desempeño muy impresionante a partir de 1996, ya que solamente el 1,6% de sus tienen saldos morosos en exceso de 90 días al 31 de agosto de 1997. Sin embargo, el monto promedio de los es sospechosamente bajo, casi en el nivel mínimo para préstamos nuevos.

Un monto promedio bajo para los préstamos incluidos en una cartera de préstamos aumenta los costos admin por dólar de cartera de préstamos de los bancos comunitarios (deseconomía de escala). Para un monto determ cartera de préstamos, también reduce el número de beneficiarios. Que un miembro permanezca con la misma de préstamos y ahorros año tras año sugiere que el programa puede no estar levantando los miembros econón hasta alcanzar niveles significativamente más altos de ingresos, o sea, que no se está rompiendo el círculo vic pobreza. Si esto es cierto, pondría en duda la contribución del Programa de Bancos Comunitarios al objetivo los ingresos de la población pobre. Alternativamente, puede reflejar que sencillamente toma más tiempo (má lo previsto para aumentar el monto de los préstamos (y los ingresos), o que un número de miembros menor q previsto se encuentra en condiciones de lograr tal mejoría.

Desde 1996 se encuentran en vigencia políticas, y se están generando informes, para clasificar correctamente por antigüedad, crear reservas para préstamos no recuperables en un monto aceptable relativo a la morosidad, a pérdidas préstamos vencidos por más de 180 días. Un informe de antigüedad sobre la cartera de préstamos o bancos comunitarios desde la Evaluación de Medio Término muestra que efectivamente se están castigando a préstamos vencidos por más de 180 días y que la calidad de la cartera está mejorando.

El crecimiento de los bancos comunitarios ha sido más lento que lo proyectado para este programa sobre los años, en tanto se recuperaba del fraude ocurrido en 1994. Proyecciones quinquenales indican que el crecimie aumentará substancialmente pero, sin ningún cambio significativo o ninguna iniciativa nueva, es difícil dejar considerar las proyecciones como excesivamente optimistas.

La capacitación se introduce inicialmente en los bancos comunitarios en proceso de formación. Se requiere q miembros asistan a cuatro sesiones de capacitación semanales con una duración de aproximadamente una ho Cuando miembros nuevos se ingresan a un banco, reciben capacitación informal sobre estos aspectos de la fo un banco. Adicionalmente, los dirigentes de bancos comunitarios asisten a sesiones de capacitación especialr adaptadas a sus responsabilidades.

Con el retiro de los instructores dedicados, solamente un 21% de los que de acuerdo a las proyecciones debía capacitación efectivamente la recibieron. Pero quizás el hecho más desconcertante es que datos correspondie 1996 y 1997 (hasta noviembre) indican que 14.160, 18.183 y 20.537 miembros y dirigentes de bancos comur respectivamente, participaron en actividades de capacitación, es decir, que cada miembro asistió a ligerament una sesión formal por año, y apenas ½ sesión en 1995. Lo anterior representa un déficit significativo frente a propuesta de una sesión de capacitación por mes. Aunque el estilo de la capacitación es sumamente participat encuentran disponibles cuadernos de trabajo o materiales instructivos para distribuir a los participantes, de m éstos no tienen ninguna forma de hacer referencia a lo aprendido. Tampoco se refuerza el aprendizaje tanto c hacerse si se dispusiera de materiales auxiliares.

Los que respondieron a la encuesta de bancos comunitarios en 1997 tenían criterios generalmente positivos a programa. Los afiliados de este programa consideran que sus niveles de vida han sido mejorados significativ como consecuencia de su afiliación a los bancos y que mejorarán significativamente más en el próximo año. .

resultados de la encuesta de 1997 son sólidos y positivos con relación a los impactos económicos y sociales a través de la afiliación a un banco comunitario, no son tan sólidos como los resultados obtenidos en la encuesta administrada en 1993. La región en la que se produjo el fraude en 1994 tiene el mismo patrón de respuestas que el Programa de Bancos Comunitarios como las otras tres regiones. El Programa de Bancos Comunitarios ha ayudado a mujeres rurales pobres y les ha ayudado a mejorar sus posibilidades de ingresos y ahorros. Además dejó a sus beneficiarias con la sensación de ser empoderadas en términos de su capacidad y conocimientos, su confianza en sí mismo y sus recursos.

En suma, a pesar de las dificultades encontradas, la experiencia del CAM indica que el sistema de bancos comunitarios produce resultados favorables en El Salvador.

2. CREDITO A LA MICROEMPRESA

El Programa de Crédito a la Microempresa no produce resultados tan favorables, por un amplio margen, como el Programa de Bancos Comunitarios. Debido a las altas tasas de incumplimiento, se descontinuaron los préstamos de solidaridad para microempresas en junio de 1996. El programa continuó operando únicamente con préstamos individuales, con preferencia para aquellos miembros de los grupos de solidaridad anteriores, quienes eran vistos como mejores riesgos de crédito. Aun con este notable cambio de políticas, la tasa actual de incumplimiento en la cartera reciente de prestatarios individuales es preocupante.

La reducción en los saldos de préstamos en años recientes ha sido considerable, debido no sólo a la congelación de los préstamos sino también a los préstamos castigados a pérdidas. A pesar de los valores castigados y de la merma en la cartera de la microempresa, el índice de antigüedad se ha deteriorado, y los préstamos vencidos por más de 30 días representan el 67,7% al 31 de agosto de 1997.

La eliminación de los grupos de solidaridad hizo que este Programa fuera aún más diferente del Programa de Bancos Comunitarios en el cual los compañeros prestatarios se ayudan mutuamente. Continúa observándose una falta de integración de los dos programas del CAM, y ninguno, o muy pocos, de los egresados del Programa de Bancos Comunitarios se han convertido en clientes del Programa de Crédito a la Microempresa.

El Programa de Crédito a la Microempresa ha tenido altas tasas de incumplimiento y de pagos tardíos en el período reciente y continúa sufriendo del mismo problema. En marcado contraste con los que respondieron a la encuesta de bancos comunitarios, más de la mitad de los microempresarios prestatarios tenían pagos tardíos o faltantes en sus préstamos recientes y las dos terceras partes expresaron que era difícil pagar el monto correspondiente en la fecha estipulada. Es probable que estos factores ayuden a explicar por qué los criterios de estos beneficiarios de préstamo reportados en la encuesta no fueron tan positivos como los del Programa de Bancos Comunitarios. Los prestatarios bajo el Programa de Crédito a la Microempresa se mostraron mucho menos satisfechos con el programa y tenían una probabilidad mucho menor de atribuir a dicho programa impactos positivos sobre sus vidas o trabajos. No existe en la encuesta ninguna prueba directa que indique que las reacciones negativas sean causadas por una falta de capacitación y seguimiento, se trata de una probabilidad muy real.

El Programa de Crédito a la Microempresa se diseñó con el objetivo de alcanzar a mujeres pobres, y en efecto participó en él más mujeres que hombres. Los ingresos de las mujeres que habían recibido préstamos efectivos aumentaron de una manera significativa entre los períodos anteriores al préstamo y la época actual.

3. SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL CAM

Se había criticado al CAM en el pasado por contar con mecanismos de gerencia financiera inadecuados e información financiera inexacta, pero la calidad de la información ha mejorado enormemente. El sistema de crédito ahora conciliarse con el sistema de contabilidad, y el proceso de planificación se encuentra bastante adelantado, gracias a la valiosa asistencia técnica proporcionada por FINCA. Toda la información solicitada estaba fácilmente disponible y se proporcionó información de apoyo para explicar situaciones específicas. Se modificó la política sobre reservas y muchas de las recomendaciones formuladas por FINCA con relación a la gerencia financiera y de créditos o ya ejecutadas o se encuentran en vías de ejecutarse, algunas con la colaboración de FINCA.

Debido al fraude y a otros préstamos morosos, el balance general se ha reducido en un 33% desde su pico alto al 31 de diciembre de 1993. Hasta que las utilidades comiencen a incrementar los ingresos retenidos, será necesario suplementar el decreciente patrimonio neto si la cartera ha de crecer.

Se ha deteriorado la productividad en el Programa de Bancos Comunitarios desde 1995. Se ha reducido en forma dramática el número de clientes microempresarios por cada oficial de crédito, ahora que ya no se está utilizando la modalidad de los grupos de solidaridad.

Los costos de personal como porcentaje del total de costos administrativos (sin incluir los costos financieros y reservas para préstamos malos) han ido bajando progresivamente, lo cual constituye evidencia de que el CAM está progresando bien en sus esfuerzos por recortar los costos y operar de una manera más eficiente. Sin embargo, dado que el volumen de préstamos también se ha visto reducido substancialmente y los gastos relacionados con el manejo de los préstamos morosos son altos y frecuentemente producen un rendimiento bajo, se han deteriorado enormemente los índices de eficiencia en 1996, a pesar de la reducción en los costos de personal.

El CAM ha venido generando pérdidas por operaciones desde 1993, lo cual ha erosionado seriamente su base financiera. Los costos de operación no disminuyeron, a pesar de la reducción en los ingresos financieros. Los tipos de interés se han mantenido en el 3% mensual desde que se inició el programa, pero los costos van en aumento. No obstante, en la competencia significa que los tipos de interés no pueden subir, de modo que el CAM se ve presionado a mejorar su eficiencia mediante una reducción de los gastos y el logro de economías de escala. Una vez que el CAM tome préstamos en el mercado, los costos financieros aumentarán substancialmente, produciendo un impacto negativo sobre la sustentabilidad operativa.

Utilizando las cifras reales correspondientes a agosto de 1997 y las proyecciones del anteproyecto del Plan Estratégico correspondiente al período de 1997 a 2001, tanto el CAM como FINCA parecen optimistas respecto al crecimiento del balance general. Este crecimiento acelerado, si efectivamente puede lograrse, también tendrá importantes implicaciones con relación a la calidad de la cartera de préstamos.

Debido a que las proyecciones muestran un crecimiento considerable en la cartera de préstamos, también se ha proyectado un aumento substancial en la productividad de los activos. Si los supuestos son realistas, esto mejorará enormemente la rentabilidad del CAM; no obstante, aumentar del 52 al 90% la relación cartera neta-total de activos es una meta muy ambiciosa.

El CAM no ha obtenido financiamiento de fuentes externas distintas a la USAID y FINCA. La única fuente nueva que se menciona en el anteproyecto del Plan Estratégico se refiere al acceso a préstamos comerciales en 1999, utilizando el programa de garantías de FINCA.

Se ha proyectado que el CAM alcanzará la sustentabilidad operativa, incluido el establecimiento de reservas y préstamos incobrables, en 1998. Esta meta parece alcanzable, dada la mejora lograda (del 82 al 94%) de 1996. Nuevamente, la inflación es la "gran incógnita" al analizarse la sustentabilidad financiera. Lo que sí sabemos, es que el CAM no pudo alcanzar la autosustentabilidad para el final del proyecto, independientemente de la definición o tasa de inflación utilizada. Sin embargo, el futuro cercano debería proporcionar oportunidades para que el CAM alcance su meta en términos de sustentabilidad si la cartera puede crecer sin problemas de riesgo y si los costos pueden controlarse a fin de permitir un margen razonable de rentabilidad.

4. GESTION Y ADMINISTRACION DEL CAM

Antes de descubrirse, a mediados de 1994, el fraude masivo en la Oficina Regional del CAM en San Miguel, se identificaron debilidades en la gestión y administración del CAM y se habían formulado recomendaciones para mejorar. FINCA proporcionó tanto asistencia técnica para ayudar al Centro a avanzar hacia el logro de la sustentabilidad institucional. Al finalizarse el proyecto en agosto de 1997, la administración del CAM se había mejorado en muchos aspectos generales, aunque siempre se requieren mejoras adicionales, especialmente para completar e integrar la complejidad de las operaciones y la contabilidad. El CAM ahora es una organización más ágil y con mayor capacidad.

El número de empleados ha sido reducido de 210 a 125 al final de noviembre de 1997, equivalente a una reducción del 40%. En general, el personal de la oficina central refleja mejores niveles educativos que a principios de los años 90.

Los niveles salariales del personal de campo del CAM son bajos; el salario de los promotores a nivel de ingreso institucional apenas supera el sueldo mínimo. Algunos de los promotores del CAM han sido contratados por otros programas de desarrollo de la microempresa o se han retirado para buscar mejores salarios en empleos en otros sectores. Durante mucho tiempo se ha recomendado ofrecer pagos basados en incentivos al personal de campo, y el Centro ha programado instituir tal sistema, en virtud del cual la compensación estará basada en el crecimiento de la cartera de préstamos y otros criterios.

Una reacción prudente ante el descubrimiento del fraude fue la centralización de la administración financiera, lo que permite que el personal de la oficina central proporcione un mayor nivel de supervisión. Actualmente el CAM opera con un sistema de información gerencial integrado. Algunas de las funciones del CAM están computarizadas (contabilidad) mientras que otras no lo están (emisión de cheques).

Es un símbolo de la fuerza del CAM que su personal técnico puede cooperar eficazmente con los consultores de HUB y evaluar opciones para lograr un sistema de información integrado. En todo caso, se proyecta que para 1998 el CAM tendrá en operación un sistema de información mucho mejor. Las actividades actuales de auditoría interna y externa deberían de impedir la reincidencia de un caso de fraude de proporciones tan grandes y tan prolongado como el que se dio en la Oficina Regional de San Miguel. En particular, los controles internos están bien establecidos y aceptados dentro del CAM, al punto que constituyen un elemento de la cultura corporativa del Centro.

El diseño del proyecto hizo hincapié en el hecho de que se crearía una institución salvadoreña sostenible a través de un proceso que se ejecutaría desde abajo hacia arriba y que a la larga produciría una entidad controlada por sus prestatarios y clientes (prestatarios). A fin de lograr que la Asamblea General incrementara su eficacia y preparar a los asociados activos para ser miembros potenciales de la Junta, se reformaron los estatutos del CAM en 1997. Dichos estatutos establecen una serie de pasos para llegar a ser asociado activo, proporcionando a la actual Junta Directiva y a la Asamblea General amplias oportunidades para negarse a conferir calidad de asociado a cualquier persona que no quisiera ser miembro de la Junta, por cualquier motivo que sea.

El proyectado proceso que se ejecutaría "desde abajo hacia arriba" no se concretó, y el proyecto tampoco terminó de convertirse en una Junta Directiva dominada por los participantes. Aunque FINCA retuvo un control substancial a nivel de la Junta Directiva, el CAM está funcionando bien a nivel operativo bajo la dirección de la Directora Ejecutiva, una profesional salvadoreña.

Las siguientes observaciones podrían resultar de utilidad en el diseño y ejecución de proyectos de microfinanzas similares:

- 1) Desde el inicio de la ejecución, es importante lograr un equilibrio entre el crecimiento de una cartera de préstamos de alta calidad y el fortalecimiento institucional.
- 2) Tomar en cuenta elementos contextuales que pudieran afectar de una manera adversa el proyecto. Este proyecto tuvo que enfrentar prácticas culturales que no propiciaban la participación activa de las mujeres, como también ejemplos de otros préstamos subvencionados por el gobierno que a la larga eran perdonados.
- 3) Comenzar temprano a proporcionar oportunidades y capacitación para desarrollar la capacidad de liderazgo a nivel local, tanto a los prestatarios como al personal institucional.
- 4) Puede ser posible reducir el conflicto entre el desarrollo operado desde abajo hacia arriba de organizaciones como el CAM, por un lado, y la necesidad de contar con cierto nivel de control por parte de la Junta Directiva y organismos de financiamiento, por otro. Ahora que se sabe más a qué funciona y qué no funciona en materia de microempresas, puede ser posible que otros proyectos entreguen una mayor medida de control administrativo y de políticas, y en una etapa más temprana involucren a beneficiarios y otros ciudadanos del país que hayan formulado un compromiso con los propósitos del desarrollo de la microempresa.

5. PAPEL DE FINCA INTERNATIONAL EN EL CAM

La descripción de trabajo preparada para esta evaluación incluye un análisis del grado de cumplimiento de FINCA con los términos de su Acuerdo Cooperativo y una evaluación de la calidad de la asistencia técnica proporcionada.

El hecho de que el CAM haya tenido perspectivas razonablemente buenas de lograr la sustentabilidad financiera y organizacional para el año 2001 constituye, en sí, un logro. Si se concretara dentro de ese marco, sería cuatro años más tarde del estipulado en el diseño del proyecto. La mayor parte del atraso de cuatro años puede atribuirse al crecimiento temprano y poco aconsejable que produjo como resultado muchos bancos comunitarios débiles y la falta de c

que en conjunto hicieron posible el serio caso de fraude. Luego, FINCA ayudó al CAM a corregir sus debilidades. Si bien podría haberse hecho más en ciertas áreas, FINCA es merecedora de elogios por haber contribuido a que el CAM encuentre mucho más fuerza actualmente desde el punto de vista organizativo que a mediados de 1994.

Considerando la intención del Acuerdo Cooperativo, puede considerarse que FINCA ha cumplido con el principio establecido en dicho acuerdo, al introducir con éxito en El Salvador un nuevo enfoque para proporcionar acceso a esquemas de crédito y ahorro y a programas de capacitación para los pobres, y particularmente para las mujeres. La sustentabilidad financiera, si bien no se logró dentro del marco cronológico del proyecto, en efecto podría esperarse en el transcurso de los próximos años.

Si bien reconoce que se han registrado muchos logros, la Misión de la USAID está preocupada porque el principio de sustentabilidad del CAM no se había logrado al terminarse el financiamiento para el proyecto el 31 de agosto de 1997. Al atribuir responsabilidades, es importante distinguir entre aquellos elementos que estaban (o no habían estado) bajo el control de FINCA y los que no estaban. Debe tenerse en cuenta que, durante el proceso de ejecución, a veces se modifican los diseños de los proyectos.

El hecho de que la relación de FINCA se ha mantenido tan estrecha, tanto antes como después del vencimiento del Acuerdo Cooperativo el 31 de agosto de 1997, constituye un cambio *de facto* en el diseño del proyecto. El rol de FINCA también contribuyó a la gestión del CAM desde arriba hacia abajo, otro cambio de diseño. Al comienzo del proyecto, el CAM no tenía una Junta Directiva en la que los clientes tuvieran una voz predominante. Tomando en conjunto los dos cambios de diseño, existe un modelo institucional que es diferente del previsto en el diseño del proyecto. De acuerdo con el diseño, a la conclusión del proyecto el CAM sería una institución salvadoreña que alcanzado la sustentabilidad financiera y que tendría una Junta Directiva dominada por clientes del Centro.

El modelo real es el de una afiliada de FINCA que aún lucha por lograr la sustentabilidad y que sobre la marcha recibe grandes cantidades de orientación y asistencia técnica de FINCA. Que el modelo existente sea el más adecuado depende de diversos factores, incluyendo la evaluación que se haga de FINCA como organización. Dada la estrecha relación estructural existente con FINCA, incluyendo la asistencia prestada a FINCA a través de HUB, puede ser conveniente suspender el juicio por ahora. La conclusión de HUB será un momento oportuno para evaluar tanto el éxito como el fracaso del CAM en sus esfuerzos por alcanzar la sustentabilidad, como también las contribuciones de FINCA a ese resultado. El logro de la sustentabilidad por parte de CAM efectivamente se ha postergado, aunque aún depende de la asistencia de la USAID (bien que ahora a través de un proyecto financiado desde el nivel central en sustitución del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa patrocinado por la Misión).

Resultó razonable que FINCA modificara el Programa de Bancos Comunitarios para permitir que los miembros graduaran y que se conservaran los bancos existentes después de nueve ciclos. Se trata de un programa pionero en el que los miembros existentes les gustaban sus bancos y querían continuar con ellos. Pero habría sido de utilidad que FINCA considerara las consecuencias y examinara una vez más el diseño del Programa de Bancos Comunitarios. Por general, no se espera que los que ejecutan un proyecto tomen un paso atrás y analicen interrogantes básicos, y que continúe siendo, una importante fuerza creativa tras el concepto de los bancos comunitarios a nivel nacional.

Una segunda desviación importante del diseño original fue la incorporación de un nuevo Programa para Microempresas con límites de crédito más altos. Este programa no se describió en el Documento del Proyecto ni existía una estrategia para su desarrollo, lo cual significó que los organizadores del proyecto se veían obligados a desarrollar una estrategia

conforme avanzaba el proyecto. Aunque el Programa se modificó periódicamente, continúa presentando un d más deficiente que el Programa de Bancos Comunitarios. En retrospecto, quizás FINCA podría haber actu temprano para corregir (o eliminar) el Programa de Crédito a la Microempresa.

El término "cumplimiento" puede connotar una obligación contractual. Debería señalarse que desviaciones de trazado originalmente en el Acuerdo Cooperativo fueron documentadas y aceptadas por la Misión. Por ejemplo de modificaciones al proyecto y la aprobación de los comprobantes presentados por FINCA, la Misión aceptó FINCA no estaría contribuyendo el monto previsto de US\$4,9 millones de fondos nuevos de contraparte. Exi embargo, una probable excepción de este patrón. FINCA tenía la obligación de reembolsar a la Misión US\$1 pérdidas de fondos de la USAID relacionadas con el fraude ocurrido en San Miguel; este monto forma parte de pérdida total de US\$941.000 que debió absorber el CAM. Aunque un examen del fraude no encajó en el alca trabajo cubierto por la evaluación actual, este reintegro de fondos por parte de FINCA sugiere que ésta era re en cierta medida, de algunas de las pérdidas. El fraude se descubrió en un momento en que la intervención de FINCA en el CAM se había disminuido. Con esta notable excepción, FINCA ha cumplido, por regla general, obligaciones contractuales asumidas bajo el Acuerdo Cooperativo.

En este informe, el término "cumplimiento" se utiliza en el sentido de cumplimiento con la intención y expec proyecto. Utilizando este concepto de cumplimiento, se llega a una conclusión más positiva con relación a la por FINCA International de los términos del Acuerdo Cooperativo.

En su propio Informe Final, FINCA International justifica su historial firmemente con base en lo aprendido, que la experiencia de aprendizaje proporcionada por este proyecto resultó sumamente importante para proyec tipo en el mundo entero, así como también para la USAID y FINCA, y que las lecciones aprendidas se dieron áreas de Metodología Crediticia, Gerencia Financiera, Sistemas Administrativos, Sistemas de Gestión, Capac Asistencia Técnica, entre otras. El Equipo de Evaluación está de acuerdo, aunque observa además el nivel co de costos creados para el CAM y para la USAID/El Salvador por ser éste un proyecto experimental. Si FINC International abriera hoy día un Programa de Bancos Comunitarios por primera vez en el Salvador, muchas, las fallas en términos de administración y gestión no ocurrirían, debido a lo aprendido a través del proyecto d El CAM sufrió porque fue un elemento de una experiencia de aprendizaje tanto para la USAID como para FI

Si por cumplimiento se entiende no la satisfacción de los términos y fechas específicas originales del acuerdo establecimiento exitoso de un nuevo enfoque para abrir acceso al crédito para la población pobre de El Salva sido ampliamente adoptado en dicho país y que puede haber tocado las vidas hasta de un millón de personas todos los programas del CAM y de otras entidades imitadoras), entonces puede decirse que FINCA Internatic hecho una contribución muy positiva totalmente compatible con la intención original del proyecto.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El CAM, con asistencia técnica proporcionada por FINCA, actualmente está realizando y planificando much orientadas a mejorar sus operaciones y lograr la sustentabilidad. Estas acciones, que en principio parecen de presentan en forma sintetizada en el anteproyecto del Plan Estratégico del CAM como también en otros docu por lo tanto no se repiten aquí. Las recomendaciones que siguen son las que fueron desarrolladas durante el ti la evaluación o que merecían mención especial.

1. BANCOS COMUNITARIOS

Deberían investigarse más a fondo las causas del bajo monto promedio de los préstamos, para que el CAM pueda beneficiarse de economías de escala y mejoras en términos de eficiencia.

Deberían realizarse esfuerzos de seguimiento para conciliar las sumas castigadas a pérdidas con el saldo contable. Otro tema que merece un seguimiento estrecho es la medida en que los esfuerzos de cobro se estandarizan y se documentan, asegurando la debida diligencia y el manejo agresivo de los saldos morosos.

Se recomienda continuar explorando oportunidades de capacitación externa (con financiamiento total) (por ejemplo Seguro Social), que servirían para suplementar las actividades de capacitación interna sin ningún costo adicional para el CAM. Por otro lado, los cuadernos de trabajo y materiales para distribuir a participantes normalmente acrecentan los esfuerzos de capacitación, y deberían considerarse en el futuro.

Necesitan actualizarse y ponerse en vigencia manuales de capacitación y de crédito. A medida que se aprueben manuales futuros, los mismos deberían incorporarse como apéndices, para que los manuales se mantengan actualizados.

La falta de graduación y la permanencia de muchos miembros y bancos comunitarios constituyen una desviación significativa del modelo de diseño que aumenta los costos y disminuye el número de beneficiarios y que puede que se está logrando un menor grado de impacto que el previsto en términos de romper el ciclo de pobreza (a largo plazo). Estas consecuencias merecen una investigación más a fondo.

Cabe observar que las personas que respondieron a la encuesta tienen comentarios positivos acerca de los impactos económicos, mientras que la falta de graduación y el bajo monto promedio de los préstamos sugieren que dichos beneficios pueden ser limitados. Serán necesario realizar investigaciones adicionales para explicar esta discrepancia aparente.

2. CREDITO A LA MICROEMPRESA

Si se ha de continuar en operación el Programa de Crédito a la Microempresa, deben tomarse varios pasos:

- 1) Corregir el sistema de modo que los ahorros de un cliente no sean utilizados para compensar los préstamos morosos de otros, y ajustar las reservas y las cantidades castigadas a pérdidas de conformidad con el programa.
- 2) Cerciorarse de que la metodología sea apropiada, a fin de evitar la continuación de problemas de términos de morosidad. Los cambios efectuados en 1996 no han producido mejoras en la calidad de los préstamos.
- 3) Cerciorarse de que el costo por unidad prestada bajo este programa sea competitivo con los costos del Programa de Bancos Comunitarios.
- 4) Si se ha de descentralizarse el proceso de aprobación de préstamos en 1998, será necesario procesar con suma precaución para asegurar la no reaparición de los problemas de morosidad.

El CAM debería examinar cuidadosamente los beneficios potenciales a obtenerse en el caso de que se elimine el Programa de Crédito a la Microempresa.

Debería realizarse un análisis de la sensibilidad financiera bajo diversos supuestos para los dos programas con los costos operativos, ingresos por intereses y cantidades castigadas a pérdidas. Algunos de los posibles escenarios podrían incluir los impactos de la discontinuación del Programa de Crédito a la Microempresa en su totalidad y el financiamiento del Programa de Bancos Comunitarios; es decir, las amortizaciones de pagos de préstamo en el Programa de Crédito a la Microempresa (o la venta de la cartera) podrían financiar un crecimiento más rápido del Programa de Bancos Comunitarios. Quizás un análisis riguroso sugeriría que el CAM debería especializarse en lo que hace el Programa de Bancos Comunitarios.

3. SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL CAM

Se formulan las siguientes recomendaciones con el propósito de contribuir al logro de la sustentabilidad financiera del CAM:

- 1) El CAM debería finalizar su Plan Estratégico quinquenal y utilizarlo como una herramienta general para medir el desempeño sobre una base regular.
- 2) Para alcanzar la sustentabilidad, el CAM debe aumentar su cartera de préstamos al mismo nivel y mantener la calidad de la misma. Se requiere una evaluación minuciosa del Programa de Crédito a la Microempresa para analizar su rentabilidad frente al Programa de Bancos Comunitarios. El CAM debe analizar en detalle el costo por colón prestado en cada programa para justificar la continuación de sus préstamos en el Programa de Crédito a la Microempresa, dados sus altos índices de morosidad.
- 3) Es necesario que la productividad del personal aumente hasta cumplir con las normas de la industria. Comparado con ADEMI en la República Dominicana, el CAM tiene que aumentar la productividad de sus oficiales de crédito.
- 4) Es necesario controlar los costos, especialmente los costos de personal. El CAM debería cerciarse de no permitir que aumentos salariales o planes de incentivación erosionen el progreso logrado recientemente en esta área. A medida que crece la cartera, será necesario contratar a más personal de campo, pero el CAM tendrá que hacer un esfuerzo concienzudo por no aumentar el personal administrativo más allá de su nivel deseada.
- 5) Para financiar el crecimiento proyectado, el CAM tendrá que obtener préstamos o capital, reconociendo que los préstamos pueden aumentar substancialmente sus gastos si se ve obligado a pedir préstamos a tipos de interés de mercado y pagar a FINCA una comisión por concepto de garantía. Contando con pocas y siendo vagas las fuentes de estos fondos, y la falta de opciones viables podría detener el crecimiento y impedir que alcance la sustentabilidad financiera.

4. GESTION Y ADMINISTRACION DEL CAM

Las siguientes recomendaciones están apuntadas a fortalecer al CAM como organización:

- 1) Ejecutar una campaña activa para reclutar y capacitar a candidatos a miembro de la Asamblea y para su posible incorporación a la Junta Directiva. Identificar candidatos entre prestatarios del CAM nacionales salvadoreños que tengan experiencia con OPVs y el sector privado.
- 2) Disminuir el número y la influencia de representantes de FINCA en la Junta Directiva a medida que identifiquen salvadoreños más comprometidos y más capaces para reemplazarlos. A largo plazo, mantener los beneficios de la afiliación con FINCA International mientras se transforma el CAM en una institución controlada por sus beneficiarios.
- 3) Continuar con los esfuerzos por mejorar la gestión y la administración del CAM de una variedad de maneras, tales como capacitación del personal, computarización e integración del sistema de información gerencial, actualización y ejecución de manuales, y reclutamiento de personal con formación académica adecuada.
- 4) Establecer un sistema de pagos de incentivación para promotores que premie los esfuerzos por aumentar el volumen total de la cartera de préstamos y por establecer un equilibrio en la cartera entre prestatarios urbanos y rurales, al tiempo de mantener la calidad de la cartera.
- 5) Ahora que se han emprendido en muchos países programas de bancos comunitarios y otros programas de crédito a la microempresa, deberían compartirse las lecciones aprendidas. La condición de FINCA entidad afiliada es una forma de lograr eso.
- 6) Descentralizar una parte del proceso decisorio hasta el nivel regional al tiempo de retener la supervisión centralizada respecto a las aprobaciones de desembolsos y auditorías internas. Mantener la separación de funciones en el flujo de fondos para limitar las oportunidades de fraude.
- 7) Continuar aprovechando, con precaución, la asistencia técnica de FINCA proporcionada a través de HUB y evaluar lo adecuado de la asistencia programada para ser proporcionada al CAM antes de su ejecución.
- 8) Controlar los costos operativos de modo que una administración eficaz del CAM pueda controlar el crecimiento de la cartera de préstamos y al logro de la sustentabilidad financiera.

5. PAPEL DE FINCA INTERNATIONAL EN EL CAM

El CAM debería evaluar periódicamente su condición de entidad afiliada a FINCA International, comparando con los beneficios, tales como el acceso a asistencia técnica, Fondo de Capital para Bancos Comunitarios, e información pertinente sobre las microfinanzas en otros países.

La finalización de HUB constituiría un momento oportuno para que la Junta Directiva del CAM analizara de nuevo la condición de entidad afiliada a FINCA.

Aquellas entidades que emprenden proyectos de microfinanzas podrían considerar lo siguiente:

- 1) El control de un proyecto por personal expatriado que opera desde una base ubicada fuera del proyecto puede conducir a malas comunicaciones y malos entendidos entre los socios locales y expatriado.
- 2) La dependencia de un equipo de proyecto integrado por personal expatriado (estadounidense) aumenta los costos del proyecto y aumenta la proporción de dichos costos destinados a la gestión y a la administración.
- 3) La dependencia y/o afiliación a una organización internacional que tiene nexos con diversos países similares de crédito y/o ahorro mejora tanto la calidad como la cantidad de la asistencia técnica disponible en una institución de crédito y/o ahorro local.

6. ASISTENCIA FUTURA DE LA MISIÓN AL CAM

En la medida en que la Misión de la AID en El Salvador desee continuar promoviendo el desarrollo de la microempresa en El Salvador en la parte final de la década de los noventa, podría procurar incorporarse al proceso de comunicación de la AID/HUB que puede afectar al CAM.

Evitando la duplicación de esfuerzos con HUB, la Misión podría prestar asistencia al CAM en diversas áreas de la Misión podría servir para fortalecer al CAM como organización sin aumentar los propios esfuerzos administrativos del Centro, de esta manera contribuyendo a la sustentabilidad financiera y organizativa. El siguiente párrafo describe las áreas en las que la Misión podría proporcionar asistencia al CAM.

1. Capacitación de Personal

La Misión podría ayudar al CAM en la realización de una Evaluación de Necesidades de Capacitación y en la implementación de esa capacitación.

2. Capacitación para Clientes

Como medida orientada a recortar los costos, se eliminó el personal de capacitación del CAM y sus responsabilidades fueron absorbidas por promotores y supervisores regionales. Al igual que en el caso de la capacitación proporcionada por el CAM a su propio personal, una porción de la capacitación para clientes podría proporcionarse bajo un subproyecto que se celebre con una organización salvadoreña (especializada). Posiblemente la Misión se encuentre en condiciones de financiar algunos de los costos de la capacitación no relacionada con el personal.

3. Capacitación para Miembros de la Asamblea General y Junta Directiva del CAM

A raíz de las reformas recientes en sus estatutos, el CAM debe proporcionar capacitación y misiones de trabajo a candidatos a miembro de la Asamblea General. Se recomienda que la Misión considere con sumo cuidado cualquier propuesta que el CAM pudiera presentar en este sentido.

4. Adquisición de Vehículos y Equipos

El CAM necesitará contar con vehículos (motocicletas y automóviles) adicionales a medida que los vehículos deterioren, a medida que el CAM descentralice aún más sus operaciones, y a medida que los promotores sientan presiones cada vez mayores para que aumenten el alcance de sus actividades y el volumen de sus carteras de trabajo. También puede producirse un aumento en las necesidades de equipos de cómputo y de oficina.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BHR	Bureau for Humanitarian Response (División de Respuestas Humanitarias, de la USAID)
CAM	Centro de Apoyo a la Microempresa
FINCA	Foundation for International Community Assistance
ONG	Organización No Gubernamental
PACD	Project Assistance Completion Date (Fecha Final de Asistencia al Proyecto)
PSO	Project Support Office (Oficina de Apoyo al Proyecto)
PVC	Office of Private and Voluntary Cooperation (Oficina de Cooperación Privada y Voluntaria, d USAID)
OPV	Organización Privada y Voluntaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

I. INTRODUCCION

Esta evaluación del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa de El Salvador fue realizada por Weidemann Inc. bajo el Contrato IQC (Contrato por Cantidad Indefinida) de MicroServe (Contrato No. PCE-0406-I-00-6 diciembre de 1997 a febrero de 1998. Este capítulo introductorio incluye el propósito de la evaluación y una descripción del proyecto tomada de los términos de referencia, y concluye con una descripción de la organización del proyecto.

A. PROPOSITO DE LA EVALUACION

Esta es la evaluación final del Acuerdo Cooperativo No. 519-0318-A-00-0352-00, Actividad de Desarrollo de la Microempresa, celebrado el 30 de agosto de 1990 entre FINCA International y la USAID/El Salvador. La evaluación tiene dos propósitos, específicamente:

1. Evaluar y proporcionar a la USAID retroalimentación sobre el avance hacia el logro de los objetivos del Acuerdo Cooperativo; y
2. Formular recomendaciones respecto a pasos futuros dirigidos a adelantar el desarrollo del CAM (Centro de Apoyo a la Microempresa).

Los evaluadores esperan que la información presentada en la evaluación ayudará a FINCA, al CAM, y a la MUSAID a discutir una posible colaboración futura para apoyar el desarrollo continuo del CAM.

B. DESCRIPCION DEL PROYECTO

FINCA International es una organización privada y voluntaria (OPV) internacional que promueve el desarrollo económico del segmento más pobre de la sociedad, especialmente las mujeres, en todo el territorio nacional de El Salvador, utilizando una metodología validada en América Latina y, más recientemente, en Africa, Asia y Estados Unidos. Esta metodología implica la creación de bancos comunitarios integrados por 20-40 miembros, de comunidades similares, que reciben tres servicios críticos: 1) préstamos para capital de trabajo para financiar el autoempleo (típicamente de US\$50 a US\$300), 2) un mecanismo para fomentar el ahorro, y 3) un sistema comunitario basado en apoyo mutuo que procura estimular la autoestima. Algunas afiliadas de FINCA, incluido el CAM en El Salvador, también otorgan préstamos, tanto individuales como a través de grupos de solidaridad, por montos mayores (hasta US\$3.400) a microempresarios que ya tienen en operación sus propios negocios y que cuentan con bienes que sirven para garantizar los préstamos.

El Acuerdo Cooperativo celebrado entre FINCA y la USAID/El Salvador contempló un monto total de US\$1 millón. La meta de este Acuerdo Cooperativo era "aumentar las oportunidades de generación de ingresos y de empleo productivo para las microempresas, para de esta manera permitir que mejoren su contribución y participen en los beneficios del crecimiento económico". El propósito era "establecer una nueva institución salvadoreña viable y sostenible para aumentar el acceso disponible a microempresarios para obtener servicios financieros y no financieros". Durante los siete últimos años, FINCA ha venido trabajando con empleados contratados a nivel local como técnicos de planta y expertos independientes en el área de crédito a la microempresa para llevar a término esta

En 1990, con fondos proporcionados por la USAID bajo la Actividad de Desarrollo de la Microempresa, FIN Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), una ONG salvadoreña legalmente inscrita y con cuatro oficinas para manejar las carteras de préstamos de los Programas de Bancos Comunitarios y Crédito a la Microempresa; también para proporcionar servicios de capacitación.

En julio de 1994, se descubrió un desfaldo de proporciones masivas en la Oficina Regional de San Miguel. Se iniciaron inmediatamente acciones correctivas para enjuiciar legalmente a las personas culpables y lograr "encarrilar" a CAM, con el ánimo de disminuir al mínimo los daños causados a la organización.

Al 31 de agosto de 1997, el CAM tenía 17.033 clientes activos y una cartera de préstamos pendientes por un US\$1.440.000 millones, y había alcanzado un nivel de autosuficiencia financiera del 58% (utilizando las tasa inflación de FINCA).

C. ORGANIZACION DEL INFORME

Después de este capítulo introductorio, el Capítulo II presenta el alcance del trabajo de la evaluación y la metodología utilizada en su realización. Luego se presenta una discusión de las cuatro fases que describen la evolución del Programa de Desarrollo de la Microempresa. El Capítulo II concluye con una breve descripción de los miembros del Equipo de Evaluación.

El Capítulo III, Actividades del Proyecto, contiene dos secciones: la primera cubre el Programa de Bancos Comunitarios, mientras que el segundo analiza el Programa de Crédito a la Microempresa. La primera sección revisa los resultados de la Evaluación de Medio Término, examina las actividades actuales, analiza la experiencia sobre los beneficiarios, discute aspectos relacionados con la integración de la mujer, y presenta lecciones aprendidas y recomendaciones.

El Capítulo IV, Sustentabilidad Institucional del CAM, tiene tres secciones principales, cada una de las cuales incluye unas Lecciones Aprendidas y/o Recomendaciones. La primera aborda el tema de la sustentabilidad financiera del CAM, centrándose en lo ocurrido en años recientes y en las perspectivas para el futuro. La segunda examina de manera similar los aspectos fuertes del CAM desde el punto de vista institucional. La tercera aborda el papel del Sector Internacional en el CAM.

El Capítulo V, Conclusiones y Recomendaciones, incluye materiales tomados de capítulos anteriores como también recomendaciones sobre formas en que la USAID/El Salvador podría proporcionar asistencia adicional al CAM de que así decidiera. Los anexos del informe incluyen la descripción de trabajo correspondiente a esta evaluación y un informe sobre la encuesta de beneficiarios del Programa de Bancos Comunitarios y del Programa de Crédito a la Microempresa.

D. RECONOCIMIENTOS

El Equipo de Evaluación reconoce con agradecimiento la ayuda de las muchas personas que fueron entrevistadas durante esta evaluación; se incluye una lista de los entrevistados en el Anexo 4. De especial importancia en el suministro de información y aclaración de interrogantes fueron la Lic. Sandra Lorena Duarte, la funcionaria de la Misión responsable de este proyecto, y sus colegas. Asimismo, la Directora Ejecutiva del CAM, Lic. Ingrid de Segovia.

personal contribuyeron enormemente a esta evaluación. El equipo también agradece la asistencia prestada por el personal de la Embajada de los Estados Unidos en Washington, DC, al suministrar documentos sobre una base oportuna y así colaborar en la evaluación.

II. ENFOQUE

A. ALCANCE DEL TRABAJO

El alcance del trabajo (véase el Anexo 1) abarcó una amplia gama de temas. De acuerdo a lo estipulado en dicho documento, el Equipo de Evaluación realizó una entrevista inicial con el Oficial del Proyecto de la USAID y además en una reunión de un Comité de Evaluación del Proyecto de la Misión. A los tres días de haber iniciado la evaluación, el equipo presentó un bosquejo detallado del informe final para la revisión de la Misión. Comentarios subsiguientes sirvieron para identificar aquellos interrogantes a los que la Misión había asignado una alta prioridad. Áreas incluyeron las siguientes:

- ! Aspectos fuertes y débiles actuales del Programa de Bancos Comunitarios y del Programa de Crédito a la Microempresa.
- ! Perspectivas actuales para el logro de la sustentabilidad administrativa y financiera del CAM.
- ! Pasos que puedan tomarse para mejorar los programas y contribuir con aportes adicionales a la sustentabilidad del CAM.
- ! El cumplimiento por parte de FINCA International con el Acuerdo Cooperativo y la calidad de la asistencia técnica.
- ! Recomendaciones sobre tipos de asistencia que la USAID/El Salvador podría proporcionar, tanto ahora como en un futuro cercano, directamente al CAM para así hacer aportes adicionales a la sustentabilidad.

Tanto el bosquejo como el contenido de este informe reflejan la orientación proporcionada al Equipo de Evaluación de la Misión.

B. METODOLOGIA

El Equipo de Evaluación obtuvo información de muchas diferentes fuentes. Utilizando los servicios del subproyecto FUNDASALVA, se administraron dos encuestas: una a los 225 clientes del Programa de Bancos Comunitarios y los 80 clientes del Programa de Crédito a la Microempresa. El cuestionario estuvo basado en el que se utilizó en la Evaluación de Medio Término, de esta manera permitiendo efectuar comparaciones a través del tiempo como dentro de los grupos actuales. Dentro del presupuesto establecido para la evaluación, se asignaron en diciembre de 1991 fondos adicionales a FUNDASALVA con el propósito de lograr tamaños y números estadísticamente significativos en las celdas clave de la muestra estratificada de encuestados. Estas encuestas proporcionan información nueva relacionada con los impactos del proyecto sobre los beneficiarios.

Otros temas incluidos en la evaluación fueron investigados mediante el uso de documentos existentes, entrevistas con informadores clave, y visitas al terreno. Dada la amplitud de la descripción de trabajo correspondiente a la evaluación, el tiempo total de ocho semanas-trabajo para los tres miembros del Equipo de Evaluación limitó el tiempo que pudo de

tema determinado. Dadas las limitaciones de tiempo, el equipo concentró sus labores en aquellos interrogantes que la Misión había asignado la más alta prioridad.

Los informadores clave incluyeron los clientes, el personal directivo y empleados del CAM, y uno de los con Hub/FINCA. (Nota: Hub es la oficina técnica regional de FINCA en América Central.) Los entrevistados de la Misión incluyeron aquellas personas con responsabilidades actuales y anteriores relacionadas con el proyecto. Se realizaron visitas a las oficinas del CAM en San Salvador, Cojutepeque y Santa Ana y a reuniones de bancos comunitarios en Santa Ana y San Martín. Tanto la USAID como el CAM pusieron a la disposición del Equipo de Evaluación toda la documentación solicitada, y FINCA Internacional, en Washington, DC, también proporcionó al equipo todos los documentos solicitados.

C. FASES DEL PROYECTO

Resulta útil en el proceso de examinar el Proyecto de Desarrollo de la Microempresa utilizar las cuatro fases que se muestran en la Figura 1. La Fase 1 comienza en agosto de 1990 con la firma del Acuerdo Cooperativo hasta junio de 1994. Se trata de un período de crecimiento rápido de prestatarios y préstamos pero con debilidades fundamentales en los bancos comunitarios y grupos de solidaridad para microempresarios, como también en la estructura organizativa y como organización. Algunas de estas debilidades fueron identificadas en la Evaluación de Medio Término realizada en noviembre de 1993.¹ La fase 1 termina con el descubrimiento en julio de 1994 de un fraude de proporciones en la Oficina Regional del CAM en San Miguel.

La Fase 2, Reacción al Fraude, que duró dos años, hizo hincapié en controles internos y los demás interrogantes organizativos críticos. La bibliografía (Anexo 6) lista informes clave en orden cronológico. Durante la Fase 2 se mejoraron las funciones de control interno, auditoría externa y contabilidad, y la Junta Directiva delegó el control en el área de operaciones a una Directora Ejecutiva, la Lic. Ana Ingrid de Segovia, una profesional salvadoreña.

La Fase 3, Reorientación, se inició a mediados de 1996 con cambios efectuados en los Programas de Bancos Comunitarios y de Crédito a la Microempresa. La evaluación financiera e institucional del CAM realizada en 1996 por Hub/FINCA estableció el contexto para la continuación de asistencia técnica de FINCA al CAM. La Fase 3 concluyó el 31 de agosto de 1997, fecha de vencimiento del Acuerdo Cooperativo. La Fase 4, Sustentabilidad, es la campaña subsiguiente (y actual) del CAM para lograr la sustentabilidad, la cual puede continuar hasta el año 2000.

D. EQUIPO DE EVALUACION

El Equipo de Evaluación estuvo integrado por el jefe del equipo, Dwight Bunce de Development Associates, Lucy Creevey y la Sra. Nancy Natilson, ambas de Weidemann Associates, Inc.

Dwight Bunce es un economista con una extensa experiencia a nivel internacional, incluyendo servicio prestado como Jefe de Equipo en un proyecto ejecutado en Bolivia que proporcionaba crédito, asistencia técnica y capacitación a pequeños agrinegocios. En numerosas misiones a corto plazo, ha diseñado y evaluado proyectos; domina el inglés y el español.

¹Ganuzo, M., Nash, J. y Rivarola, M.A. (Chemonics), Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, El Salvador, noviembre de 1993.

español. Tiene conocimientos acerca de El Salvador como resultado de su servicio como Voluntario del Cuerpo de Paz en trabajos de consultoría en los años ochenta, y misiones de trabajo a largo plazo en proyectos municipales y de infraestructura en los años noventa.

La Sra. Nancy Natilson actualmente se desempeña como Asesora Financiera de una organización de microfinanzas en Bolivia y Nicaragua. Se especializa en consultorías a corto plazo para proyectos de microfinanzas y proyectos de crédito en el mundo en desarrollo. Con sus diez años de experiencia en la banca internacional, la Sra. Natilson ha desarrollado una competencia experta en análisis de crédito, planificación estratégica y capacitación gerencial. Ostenta un grado de M.B.A. en finanzas internacionales y domina el idioma español.

Lucy Creevey, quien obtuvo un grado de Ph.D. en ciencias políticas de la Universidad de Boston, es ampliamente conocida por su trabajo en el diseño de encuestas y evaluación del impacto de programas de desarrollo de la microempresa. La Dra. Creevey desempeñó un papel clave en el desarrollo de metodologías para programas de desarrollo de la microempresa con alto impacto para UNIFEM, el Banco Mundial y la USAID. Los resultados de su trabajo se encuentran disponibles en un libro recién publicado, "Changing Women's Lives and Work" [Cambios en la Vida y el Trabajo de la Mujer] y en un capítulo de otro libro titulado "Finance Against Poverty" [Finanzas para Combatir la Pobreza]. Tiene más de 25 años de experiencia en las áreas de política comparativa, desarrollo político y mujer y desarrollo.

III. ACTIVIDADES DEL PROYECTO

A. BANCOS COMUNITARIOS

1. Enfoque Original

Los objetivos y enfoque originales del Programa de Bancos Comunitarios se definieron en el Acuerdo Coope principales objetivos incluyeron aumentar la productividad de las empresas y los ingresos individuales y fam población pobre, especialmente las mujeres. El enfoque basado en la modalidad de los bancos comunitarios s con la idea de romper el círculo vicioso de bajos ingresos, bajos ahorros, bajas inversiones, baja productivida cerrar el círculo, bajos ingresos.

En un banco comunitario, la amistad y el apoyo mutuo se combinarían con la buena administración y planific realizar el potencial humano, lo cual permitiría el logro de una amplia gama de beneficios económicos y soci como mejores viviendas, educación y nutrición. Los beneficiarios se empoderarían conforme administraran s comunitarios y manejaran sus propios finanzas cada vez más estables. Los miembros de los bancos comunita comienzan con préstamos pequeños y atraviesan una serie de ciclos de préstamos y amortizaciones por mont mayores. Al mismo tiempo, fortalecen sus ahorros. Después de tres años, o nueve ciclos, los miembros "se gr decir, pueden retirar sus ahorros para autofinanciar inversiones adicionales. O, alternativamente, los graduad obtener crédito de instituciones de crédito del sector formal.

2. Resultados de la Evaluación de Medio Término

La Evaluación de Medio Término observó que el crecimiento rápido del Programa de Bancos Comunitarios (vino acompañado de ciertos ajustes en el enfoque utilizado.³ El tamaño típico de un banco comunitario era de de 50 miembros, aunque algunos bancos tenían más de 15. Al retirarse algunos miembros, eran reemplazados hacía que fuera difícil cerrar un banco determinado después de nueve ciclos, ya que no todos los miembros es preparados para graduarse al mismo tiempo. Se establecieron reservas inadecuadas para los préstamos incobr

El monto promedio de los préstamos permaneció en un nivel bajo (US\$69) y pocos miembros se graduaron a de Crédito a la Microempresa. Desde el punto de vista operativo, el Programa de Bancos Comunitarios del C poco contacto con el personal responsable del Programa de Crédito a la Microempresa. La evaluación recom colaboración más estrecha entre los dos programas.

3. Informe Actual sobre Actividades

a. Cambios en los Objetivos y la Metodología

² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, "[Documento de Proyecto] del Proy Desarrollo de la Microempresa", El Salvador, agosto de 1990, Anexo D.

³ Ganuza, M., Nash, J. y Rivarola, M.A. (Chemonics), Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo a la Microempresa, El Salvador, noviembre de 1993, págs. III-1 a III-9.

El manual sobre políticas de crédito elaborado en 1992 y revisado en noviembre de 1993 era la única versión que se hizo disponible al Equipo de Evaluación. (El manual revisado (en borrador) de FINCA para su Programa Bancos Comunitarios con fecha de marzo de 1997 no se hizo disponible a los miembros del Equipo de Evaluación. Los miembros del Equipo de Evaluación han realizado cambios desde entonces, pero dichos cambios no parecen estar documentados en un solo lugar. FINCA en Guatemala actualmente se encuentra en proceso de elaborar un nuevo manual para el CAM.

En 1996, el CAM ingresó en una fase de reorientación después de su recuperación del fraude; la organización benefició de la contratación de personal profesional y aprovechó la asistencia técnica de una manera eficaz por la realización de mejoras.

Según Octavila de Alarcón, la nueva Gerente del Programa, el cambio más reciente ocurrió hace unos cinco años cuando se aumentó de c 2.000 a c 3.000 el monto de los préstamos que requerían un ahorro de por lo menos el 50%. Esto significa que los préstamos entre c 2.000 y c 3.000 otorgados bajo el Programa de Bancos Comunitarios ahora incorporan un riesgo más alto con relación a los ahorros exigidos. Por ejemplo, en el pasado un préstamo por debajo de c 2.000 debía ser respaldado por ahorros por c 1.250; ahora, solamente se requiere el 20%, o sea, c 500. En vista de que los ahorros los mantienen los bancos comunitarios en sus cuentas internas, el CAM no los liquida en caso de incumplimiento, de modo que los ahorros no son considerados como una garantía formal (a diferencia del Programa de Crédito a la Microempresa).

Otro cambio en la política de crédito ha sido un aumento en el tipo de interés del 2% al 3% hace aproximadamente dos años.

Los cambios planificados en términos de comercialización para el año 1998 incluyen el cierre de la Oficina Regional de San Miguel para convertirla en una oficina departamental (u oficina "satélite") de la Región Paracentral. Cualquier expansión geográfica futura será bien analizada y planificada, contemplándose un aumento en el personal de las oficinas departamentales pero no en el personal administrativo de la oficina matriz.

b. Cartera de Préstamos al 31 de Agosto de 1997

Dado que el principal método utilizado por el CAM para lograr sus objetivos programáticos y financieros de actividades de crédito, es críticamente importante que se realice un análisis a fondo de la cartera de préstamos: estadísticas sobre crecimiento medirán el logro de sus metas en términos de acercamiento a clientes como términos de eficiencia. La calidad, medida con base en diversos indicadores, revela tanto los factores de riesgo como rentabilidad, los cuales tomados en junto influyen la sustentabilidad del CAM.

Tamaño. La cartera del Programa de Bancos Comunitarios se ha reducido substancialmente desde el nivel registrado en la fecha de realizarse la Evaluación de Medio Término. Esto ha sido debido principalmente al fraude y a los préstamos castigados a pérdidas por concepto de préstamos vencidos por más de 180 días. Tal como se esperaría, el número de bancos comunitarios activos y sus miembros también han disminuido desde 1994, aunque la tendencia reciente efectivamente señala un proceso de crecimiento. El monto promedio de los préstamos ha venido disminuyendo desde 1994, quizás como indicación de que el avance a través de los ciclos, hasta alcanzar préstamos por montos más altos está ocurriendo como debe. Sea cual sea la razón, influye negativamente sobre la eficiencia de las operaciones. Hecho esto, el monto inicial de los préstamos es de c 600, de modo que el promedio registrado a agosto de 1997 apenas supera ese monto, un fenómeno muy extraño en un programa que ha estado otorgando préstamos por

El límite superior actualmente es de c 8.000 para préstamos otorgados a través de bancos comunitarios, ¿de n existe un margen considerable para crecer!

Comparando el desempeño registrado en los últimos años con las proyecciones, se observa que el Programa Comunitarios ha crecido de una manera más lenta que lo que se había programado. Sin duda el caso de fraude por la implantación de rigurosos controles internos, el daño efectuado a la imagen del CAM en el mercado, y en la competencia han contribuido a este crecimiento lento. En el Plan de Acción del Séptimo Año, correspondiente al período de septiembre de 1996 a agosto de 1997, elaborado por el CAM y FINCA y presentado a la USAID, "estrategia recomendada" proyectó que el número de bancos comunitarios alcanzaría 930 y 1.140 para el final de los años 1996 y 1997, respectivamente, y que el total de afiliados alcanzaría un nivel de 24.180 y 29.640. Se proyectó que el total de los créditos insolutos alcanzaría un nivel de c 12.715.000 al 31/12/96 y de c 17.184.000 al 31/12/97. En realidad se logró alcanzar el 61% de esa meta al 31/12/97. Un borrador del plan estratégico quinquenal más reciente, tratado en más detalle en la Sección IV.A.3, proyecta que la cartera de préstamos de los bancos comunitarios crecerá en un promedio del 33% anual y que el número de bancos comunitarios aumentará en 200 en cada uno de los próximos dos años, produciéndose un aumento en el número de miembros proporcional al aumento en el número de bancos. Esta proyección parece muy optimista, dado el crecimiento lento observado en el año recién pasado, la ausencia de políticas nuevas de importancia, y el aumento en la competencia de otras instituciones de microfinanzas.

Los ahorros generados bajo el Programa de Bancos Comunitarios se mantienen en las cuentas internas de cada banco comunitario, y no sólo no aparecen en los estados financieros del CAM sino son controlados totalmente por el banco comunitario y no han sido utilizados para garantizar los casos de incumplimiento. Sin embargo, las estadísticas generadas por el CAM muestran que los ahorros han estado creciendo como porcentaje del total de préstamos pendientes, del 57,9% al 31/12/96 al 62,6% al 31/8/97. Esto de veras es alentador, ya que el aumento en el monto de los préstamos posteriores depende totalmente del ahorro acumulado.

Cartera de los Bancos Comunitarios

	31/12/94	31/12/95	31/12/96	31/8/97
Monto total desembolsado	c 68.134.238	c 38.043.485	c 39.167.880	c 40.480.200
Total de préstamos pendientes	c 25.773.253	c 13.534.850	c 9.893.556	c 1.547.474
Bancos comunitarios activos	1.003	980	660	734
Miembros activos	28.060	25.811	14.709	16.459
Monto promedio de préstamos	c 918	c 524	c 673	c 641
Total de ahorros	ND	ND	c 5.733.017	c 6.606.409

Fuente: Informes internos del CAM e informes preparados por FINCA para la AID.

*Hasta noviembre de 1997.

Calidad. Las buenas noticias son que desde 1996 se encuentran en vigencia políticas, y se están generando ir para clasificar correctamente la cartera por antigüedad y establecer reservas para préstamos incobrables con b morosidad. Los préstamos que son castigados a pérdidas, neto de las recuperaciones, aparecen como una part de balance" o de contingencia, porque es la esperanza del CAM recuperar finalmente una porción de estos pr aunque sus expectativas resultaron excesivamente optimistas. Sin embargo, no fue posible conciliar los mont castigados a pérdidas con el saldo de la partida contingente. Otro interrogante que merece un seguimiento est medida en que se estandarizan y documentan los esfuerzos de cobro, para así asegurar la debida diligencia y l agresivo de los saldos morosos. Cada director regional es responsable de los esfuerzos de cobro y cuenta con servicios de un abogado que colabora en los aspectos legales.

Un informe sobre la antigüedad de los saldos en la cartera de préstamos de los bancos comunitarios desde la l de Medio Término muestra que, efectivamente, los préstamos vencidos por más de 180 días están siendo cast pérdidas y que la calidad de la cartera está mejorando. En efecto, se ha logrado reducir los préstamos vencido de 30 días del 6,3% de la cartera al 31/12/96 a solamente el 4,7% al 31 de agosto de 1997. (En cambio, la car préstamos del Programa de Crédito a la Microempresa aún tiene un serio problema con la morosidad, el cual en la Sección III.B.2., a continuación).

Sin embargo, el trato que se dio al caso de fraude no es precisamente el descrito en los informes trimestrales. involucrado no fue castigado a pérdidas, sino fue reclasificado de la cartera de préstamos al renglón "otros ac del fin de año de 1996. Al 31 de agosto de 1997, tenía un saldo de c 7.884.843, con reservas equivalentes al 9 valor. (No está claro por qué no se ha establecido una reserva del 100% del monto del fraude, y debería agreg cantidad adicional de c 110.848 a la reserva correspondiente.) Si bien la mayor parte de la pérdida probable y por el estado de ingresos al restablecerse las reservas, y el monto neto del activo en el balance no será afectad activos deberían ser castigados a pérdidas ya que representan préstamos vencidos por más de dos años. Si est

activos" se consideraran como parte de la cartera, la cartera en riesgo con saldos vencidos por más de 30 días ridículamente alta, del 47,7%, mientras que para saldos vencidos por más de 90 días la cifra ascendería al 45, el Sr. Burgos, Gerente de Finanzas, y la Lic. Segovia, Directora Ejecutiva, el asesor legal ha recomendado m estas partidas en los libros mientras que aún se encuentra abierto el correspondiente proceso legal.

Es importante observar que, para los intereses vencidos entre 31 y 180 días, se establece una reserva del 100% partida es castigada a pérdidas. Finalmente, la política de NO refinanciar o reestructurar préstamos es una política prudente y debe continuarse.

Calidad de la Cartera de los Bancos Comunitarios

	31/12/94	31/12/95	31/12/96	31/8/97
Cartera total	c 14.408,170	c 13.534.850	c 9.893.556	c 10.547.473
% al día	77,3%	44,5%	71,6%	81,4 %
% vencido: 1-30 días	0,6%	25,4%	22,1%	13,9%
31-60 días	2,1%	6,9%	5,0%	2,6%
61-90 días	8,3%	1,4%	0,8%	0,5%
91-180 días	10,9%	0,1%	0,1%	0,1%
>180 días	0,7%	21,7%	0,5%	1,5%
Cartera en riesgo: >30 días	22,0%	30,1%	6,3%	4,7%
>90 días	11,6%	21,8%	0,6%	1,6%

Fuente: Informes internos del CAM.

c. Capacitación en el Programa de Bancos Comunitarios

El último documento sobre capacitación, con fecha de octubre de 1997, lleva por título "Orientación de la Cartera en el Programa de Bancos Comunitarios". El documento define procedimientos nuevos para atender las necesidades de capacitación, tanto del personal del CAM como de los líderes y miembros de los bancos comunitarios, ya que cuenta con un individuo en cada oficina regional contratado específicamente para proporcionar capacitación. La sección trata únicamente sobre la capacitación de clientes. (La capacitación de personal es tratada en la Sección 4. El único manual de capacitación tiene fecha de septiembre de 1992, pero se han realizado muchos cambios por lo que el manual de capacitación revisado con fecha de 1997, en forma de borrador, no se hizo disponible al equipo).

La capacitación se introduce primero en los bancos comunitarios en proceso de formación. Se exige que los miembros asistan a cuatro sesiones de capacitación semanales de aproximadamente una hora cada una. Cuando miembros se afilian a un banco que ya se ha constituido, deben asistir primero a dos sesiones semanales antes de recibir

préstamo. Además, los líderes de los bancos comunitarios tienen sesiones de capacitación especialmente adaptadas a sus responsabilidades.

Una vez que los bancos comunitarios inician un ciclo de préstamos, se recomienda que deben realizarse cuatro sesiones de capacitación en cada ciclo de 16 semanas, o sea, una por mes. Cada sesión debe tener una duración de entre 45 y 60 minutos. Desde octubre de 1997, se contempla que tanto el director regional como el supervisor deben impartir las sesiones durante un ciclo determinado, en tanto que los promotores deben impartir las otras dos. Al cierre de cada mes, el Asistente de Capacitación recoge datos de las regiones, incluidos datos sobre el número de personas que efectivamente recibieron capacitación en comparación con el número proyectado. Los resultados correspondientes a octubre-noviembre de 1997 indican que, bajo el sistema anterior, aproximadamente el 50% de los miembros comunitarios identificados para recibir capacitación efectivamente la recibieron, pero con el retiro de los capacitadores dedicados, sólo el 21% de los identificados para recibir capacitación efectivamente la recibieron. Sin embargo, que quizás sea aún más preocupante es el hecho de que los datos para 1995, 1996 y 1997 (hasta noviembre) indican solamente 14.160, 18.183 y 20.537 miembros y líderes de bancos comunitarios, respectivamente, participaron en sesiones de capacitación, es decir, cada miembro recibió un poco más de una sesión formal por año, y solamente una sesión en 1995. Se trata de un déficit considerable frente al nivel proyectado de una sesión de capacitación por año.

Unos 45 módulos han sido desarrollados por Rosangélica Hernández, Asistente de Capacitación. Los temas van desde "Cómo Hacer Crecer Su Negocio" hasta "Valores Morales". Los apuntes de capacitación son estandarizados, pero la forma de entrega parece más bien informal: las sesiones se denominan "charlas" en el documento de octubre de 1997. Aunque el estilo es bastante participativo, no se encuentran disponibles cuadernos de trabajo o materiales para distribuir a los participantes, de modo que éstos no pueden hacer referencia a lo aprendido. Tampoco se logra el aprendizaje de la misma manera que sería posible si se contara con materiales auxiliares.

Fue alentador saber de la Srta. Hernández que hace tres meses el Seguro Social inició clases en la Región Central sobre temas de salud. Se espera que estas clases puedan continuarse a razón de dos por ciclo y extenderse a otras regiones. También existen planes para dialogar con otras organizaciones para determinar su anuencia a brindar capacitación.

4. Impactos del Programa de Bancos Comunitarios sobre los Participantes

a. Antecedentes

La descripción de trabajo correspondiente a esta evaluación estipula una "encuesta limitada de participantes con el proyecto" para definir "cambios en los niveles de ingreso y/o en el nivel y naturaleza del bienestar económico de los clientes (vivienda, educación, nutrición), nivel de autoconfianza del cliente, [y] solidaridad comunitaria", entre otros temas.⁴ Esta sesión incluye una discusión de los impactos sobre los ingresos, las familias y el bienestar general. Debido al tiempo asignado y los recursos financieros proporcionados no permitieron la administración a participantes de una encuesta de gran escala, sino más bien restringió el trabajo a una pequeña muestra estratificada con el propósito específico de ver si los impactos percibidos actuales del proyecto, y las reacciones a dichos impactos, diferían

⁴USAID, Descripción de Trabajo, Nombre de la Actividad: Actividad de Desarrollo de la Microempresa, Número de la Actividad: 519-0318, San Salvador: USAID (Recibido en diciembre de 1997), págs. 3-4.

Región de San Miguel (Oriente), donde el proyecto sufrió (en 1994) las consecuencias de un caso de fraude de proporciones, en contraste con las otras tres regiones del proyecto.

A pesar de su naturaleza limitada, la encuesta de 1997 se benefició enormemente de la existencia del cuestionario y los resultados de la encuesta utilizada en la Evaluación de Medio Término. Al usar el mismo instrumento de encuesta (ver el Anexo 3) con la incorporación de algunas preguntas adicionales, fue posible contrastar en forma global las actitudes generales de los participantes y los impactos individuales y familiares percibidos tanto al punto medio como a la conclusión del proyecto.⁵ Sin embargo, la diferencia en las condiciones y requisitos de afiliación en los bancos comunitarios sugiere que toda comparación entre la situación que existía en junio de 1993 y la que existía en junio de 1997 debe realizarse con mucha precaución. En una ola de entusiasmo en el período inicial, cuando no se exigía la amortización estricta de los préstamos ni constancia en los ahorros, las respuestas fueron casi uniformemente positivas. Una respuesta ligeramente menos entusiasta u optimista en la muestra de 1997 aún podría ser un indicador de impactos positivos a largo plazo tan grandes o incluso mayores sobre los miembros actuales, ya que las probabilidades de lograrse la sustentabilidad de los bancos han aumentado a raíz de la nueva organización y reglamentos del proyecto (véase arriba). Es más, dado que la naturaleza del procedimiento de muestreo fue necesariamente diferente (debido a limitaciones en términos de tiempo y recursos) C aun cuando se aplicaran en forma continua las reglas y requisitos (lo cual no sucedió) C los resultados no podrían considerarse precisamente paralelos. Además, el ambiente económico ha cambiado y existen más oportunidades que antes de obtener crédito para el universo potencial de miembros de bancos comunitarios, un factor que también tiene el potencial para disminuir el entusiasmo general de los miembros. Por consiguiente, la comparación con 1993. Por consiguiente, los resultados de la encuesta de 1997 se analizan primero en el contexto de ese año. En lo subsiguiente, se realizan algunas comparaciones con algunos de los principales resultados de las encuestas anteriores a fin de proporcionar, en la medida de lo posible, una ilustración de cambios o continuidades en términos de los impactos logrados bajo el Proyecto de Bancos Comunitarios del CAM.

b. Encuesta para la Evaluación de Medio Término

La encuesta incluida en el Informe sobre la Evaluación de Mediano Plazo fue realizada por Daniel Carr and Associates en junio de 1993. Un total de 386 miembros de bancos comunitarios que habían completado por lo menos dos préstamos respondieron a un instrumento de encuesta de siete páginas (65 preguntas). La muestra fue tomada en cinco regiones geográficas del proyecto. Se seleccionó aleatoriamente un número estadísticamente significativo de bancos comunitarios (41) que tenían por lo menos diez miembros. En lo subsiguiente, utilizando una técnica de muestreo probabilístico aleatorio con igualdad de oportunidades, se seleccionaron los encuestados individuales. Al concluir la encuesta y el análisis de los resultados, Daniel Carr and Associates elaboró un informe completo sobre los resultados de la encuesta que luego fue entregado a la USAID en San Salvador en forma separada de la Evaluación de Medio Término.⁶

⁵ No fue posible encontrar información sobre la identificación de los encuestados originales, que podría permitir la administración de otra encuesta que revelara cambios en términos de actitudes y experiencias sobre el proyecto. Tampoco estaban disponibles datos de computadora relativos a la encuesta original.

⁶ Véase la descripción completa de la metodología y resultados en Chemonics International/Daniel Carr and Associates, Proyecto de Evaluación de Medio Término de CAM/FINCA; Fase 1: Resultados de la Encuesta I con la Evaluación del Proyecto CAM/FINCA, Proyecto 519-0318, San Salvador: USAID, julio de 1993.

Con base en los resultados de esta encuesta, el Informe sobre la Evaluación de Medio Término llegó a la conclusión que tanto el impacto como el proceso de acercamiento del proyecto de FINCA-CAM había estado "dentro de parámetros de la propuesta de proyecto original". El informe señaló además lo siguiente:

El impacto directo en el hogar ha sido en términos de una mejor nutrición y salud, como resultado del programa adicional. El programa también ha creado nuevas expectativas de desarrollo personal y familiar que [los beneficiarios] consideran que han avanzado por la escalera de expectativas desde que se afilió al programa hace un año, y esperan avanzar más en el año que viene....

... El impacto esperado fue la generación de autoempleo, una meta que el proyecto logró totalmente y de ejecución tan acelerada que superó las esperanzas más ambiciosas de la etapa de planificación. Sin este tipo de impacto no se hace extensivo a la generación de empleo, tal como sugirieron documentos del proyecto, documentos promocionales y documentos de trabajo internos anteriores (tales como los Planes Anuales del CAM)....

El proyecto no está creando microempresas nuevas, ya que la mayoría de los beneficiarios ya tenían sus propios negocios al afiliarse al programa. No obstante, el proyecto representa un mecanismo altamente eficaz para asegurar el acceso por microempresas previamente existentes a capital de trabajo que anteriormente no era disponible a estos empresarios, como también posibilidades de expansión y permanencia. Hasta la fecha el proyecto no proporciona a los microempresarios los medios para desarrollar un negocio complejo o salir más allá del marco del que ya tienen.⁷

Finalmente, el informe concluye que el Programa de Bancos Comunitarios del CAM puede tener efectos de un impacto aún mayor que el previsto originalmente en el plan del proyecto:

La organización y flexibilidad del CAM, como también la capacitación que proporciona en el terreno, apoyará una expansión continua para alcanzar a 100.000 beneficiarios después de siete años de operación. Para lograr esta meta, la población que puede llegar a beneficiarse directamente puede ascender a un nivel de hasta 500.000. En tal nivel, adquirirían importancia otros tipos de impactos indirectos, tales como la economía formal/informal.⁸

c. Metodología de la Encuesta de 1997

La encuesta de 1997 fue administrada del 18 al 30 de diciembre de 1997 por el Lic. Juan V. Alfaro, Director de Investigación, y sus dos colegas, Margarita Montoya y Aradenia Guevara, quienes se desempeñaron como supervisores en el terreno. Los tres trabajan en el departamento de investigación de FUNDASALVA (Fundación Antidrogas).

⁷ Mario Ganuza, Jeffrey Nash y Miguel Angel Rivarola (Chemonics International), Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, No. 519-0318, Contrato IQC No. PCE-0001-I-00-2 Orden de Trabajo No. 5. San Salvador: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, noviembre 1993, págs. III-48-49.

⁸ Ibidem, págs. III-49.

Salvador). Diez enumeradores, contratados regularmente por FUNDASALVA para realizar trabajos de encuesta administraron el instrumento de encuesta en el terreno bajo su supervisión. Tres investigadores digitaron los archivos SPSS una vez finalizada la encuesta. Ninguno de los investigadores contratados para aplicar la encuesta digitar los datos había tenido una relación previa de trabajo con el CAM. Siguiendo la digitación de los datos resultados de la encuesta fueron analizados en Estados Unidos en enero de 1998 por un miembro del Equipo Evaluación.⁹

El cuestionario contenía 84 preguntas y era casi idéntico al instrumento aplicado en 1993. Las diferencias se relacionaban con algunos cambios en las preguntas diseñados para contemplar un mayor número de ciclos de Además, se incorporaron preguntas diseñadas para sondear la experiencia de individuos que ya no fueran miembros de bancos comunitarios pero que hubieran sido miembros anteriormente. La encuesta estuvo limitada por las razones listadas anteriormente, y resultó necesario efectuar algunos ajustes a un procedimiento de muestreo totalmente Se excluyeron zonas con números menores de bancos y miembros que residían en lugares remotos o inaccesibles. En la zona restante, se seleccionaron bancos en forma aleatoria a partir de listas proporcionadas por el CAM. En lo subsiguiente, se comunicó a los promotores de estos bancos y, de la lista de miembros del banco manejada por el promotor, la selección final fue efectuada en forma aleatoria por las supervisoras en el terreno. La distribución programada de los instrumentos fue como sigue:

1. Debido a que sólo pudo incluirse un número total sumamente bajo de encuestados como resultado de las limitaciones de tiempo y recursos, y a fin de asegurar que se mostraran los impactos del desfaldo con la encuesta de 1994, se efectuó una selección inicial de modo que incluyera un número grande de encuestados de la zona del Oriente (59). Debían administrarse cuestionarios a muestras más pequeñas (36), pero que también fueran estadísticamente significativas, en cada una de las otras regiones: Paracentral, Occidente y Central (Salvador).
2. En la encuesta anterior, sólo se administraron cuestionarios a miembros activos de bancos que hubieran pasado por al menos dos ciclos de préstamos. La encuesta de 1997 no se limitó a encuestar sólo a prestatarios activos o a seleccionar los encuestados con base en el número de ciclos realizados, a fin de obtener un cuadro más amplio de cómo podrían diferir entre sí las reacciones. La muestra incluyó principalmente miembros de bancos "activos" (los que han satisfecho sus obligaciones con el CAM y cuyos miembros de bancos tienen préstamos pendientes). Sin embargo, también se aplicó la encuesta a un número menor de miembros de bancos "inactivos" (que no han satisfecho sus obligaciones con el CAM y que pueden estar esperando fondos para el siguiente ciclo o que pueden verse afectados por problemas más serios de flujo de fondos, tales como problemas internos de amortización de préstamos), ya que se consideró importante la experiencia de los miembros que no hubieran tenido éxito.
3. La encuesta de 1993 había encontrado con que más del 90% de los miembros de los bancos eran mujeres. Cifras actuales proporcionadas por el CAM indican que continúa el predominio de las mujeres en los bancos. Como resultado, la encuesta de 1997 se cercioró de la incorporación de un número estadísticamente significativa de mujeres en las cuatro regiones del proyecto. El cuestionario también fue administrado

⁹ Véase el instrumento de la encuesta en el Anexo 3.

hombres, pero la cantidad de éstos no fue estadísticamente significativa en ninguna región, aunque en podrían compararse con confianza con los miembros del sexo femenino.

La distribución efectiva de las encuestas difiere ligeramente de la que se había planeado antes de desplazarse de encuesta al terreno. En efecto, resultó posible administrar más encuestas que lo que se había considerado originalmente. La distribución final efectiva se muestra en la Tabla III.4.A, a continuación:

Distribución de Cuestionarios en el Programa de Bancos Comunitarios

Región	Total de Encuestados	Total de Mujeres	Mujeres: 1-3 Ciclos	Mujeres: 4+ Ciclos	Mujeres: Bancos Inactivos	Hombres
Oriente	88	78	53	23	12	10
Paracentral	46	33	17	13	6	13
Occidental	53	46	19	27	6	7
Central	38	30	15	15	6	8
Total	225	187	104	78	30	38

d. Características de los Encuestados

Más de la mitad de los encuestados tenían entre 35 y 54 años de edad, encajando ligeramente menos de una cuarta parte en los grupos de edad de 17 a 24 años o de 55 y mayores. El 50% de los encuestados habían asistido o completado escuela primaria. Ligeramente más de una cuarta parte no tenían ninguna escolaridad y eran analfabetos. Aproximadamente la mitad eran jefes de sus unidades familiares, y el tamaño promedio de la unidad familiar era de tres personas. El número promedio de niños por encuestado era tres. Los hombres encuestados tenían una probabilidad significativamente mayor que las mujeres de encajar en los dos grupos de edades mayores (nivel de significación de .064). Los hombres también tenían una probabilidad mucho mayor que las mujeres de ser jefes de familia (nivel de significación de .000). Al igual que en la encuesta anterior, la mayoría (más del 70%) se dedicaban a actividades comerciales, ya sea en el área de venta/reventa o ventas a partir de inventarios mantenidos en el hogar. Sin embargo, los hombres tenían una probabilidad ligeramente mayor que las mujeres de dedicarse a actividades en el campo o producción (32% en comparación con 22%). Un tercio de las mujeres indicaron que su ingreso era el principal de sus familias, mientras que los hombres encuestados tenían una probabilidad significativamente mayor de indicar que el ingreso de su negocio era muy importante para su familia, mientras que las mujeres tenían una mayor probabilidad de indicar que su ingreso era complementario (nivel de significación de .049).

Sin embargo, no se registró ninguna diferencia significativa en términos de la utilidad neta efectivamente percibida por sus empresas. Tampoco se observó una diferencia significativa en el monto de los fondos recibidos en préstamos CAM o en la cantidad de ahorros depositados en la cuenta del banco comunitario. El saldo promedio de los a

de c 2.746¹⁰ y el monto promedio del último préstamo del CAM fue de c 1.478,22. La gran mayoría (69%) de encuestados se encontraban entre el primero y el cuarto ciclo, lo cual indica, como se ha sugerido en secciones de este informe, que miembros antiguos de los bancos se retiran y miembros nuevos se afilian sobre una base. El 12% de los entrevistados habían recibido más de diez préstamos. Solamente 22 encuestados esparcidos por las regiones habían recibido préstamos de otra fuente.

Aproximadamente la mitad de los encuestados indicaron que era ya sea difícil o muy difícil para ellos efectuar los pagos de amortización, y no se observaron diferencias significativas entre las cuatro regiones en este sentido. Sin embargo, se observó una diferencia significativa con relación a los pagos efectivamente efectuados. La Región Paracentral seguida por la Región de Oriente (27%), tuvo más encuestados con pagos de préstamo atrasados o faltantes (significación en un nivel de .033) que las otras dos regiones. La Región Central (San Salvador) registró el menor nivel de desempeño, cuando solamente el 11% reportaron tener saldos morosos.

e. Resultados de la Encuesta: Impactos Económicos

La encuesta de 1993 no detectó una generación significativa de empleos como consecuencia del proyecto. Los datos para 1997 indicaron que la mayoría de las personas ya habían estado trabajando al afiliarse a su banco y que tenían ahora, como antes, un promedio de un empleado. La encuesta de 1993 encontró que los miembros reportaron que sus ahorros casi se habían duplicado desde que se afiliaron al banco y que su ingreso semanal (incluyendo el ingreso de la empresa) había aumentado en un 145%. En la encuesta de 1997, los miembros también reportaron un aumento en el ingreso semanal neto, aunque el aumento promedio **C 38% C** no era tan alto. Con relación a los ahorros, el aumento promedio registrado fue del 144%, pero este resultado difiere en forma marcada según la región.

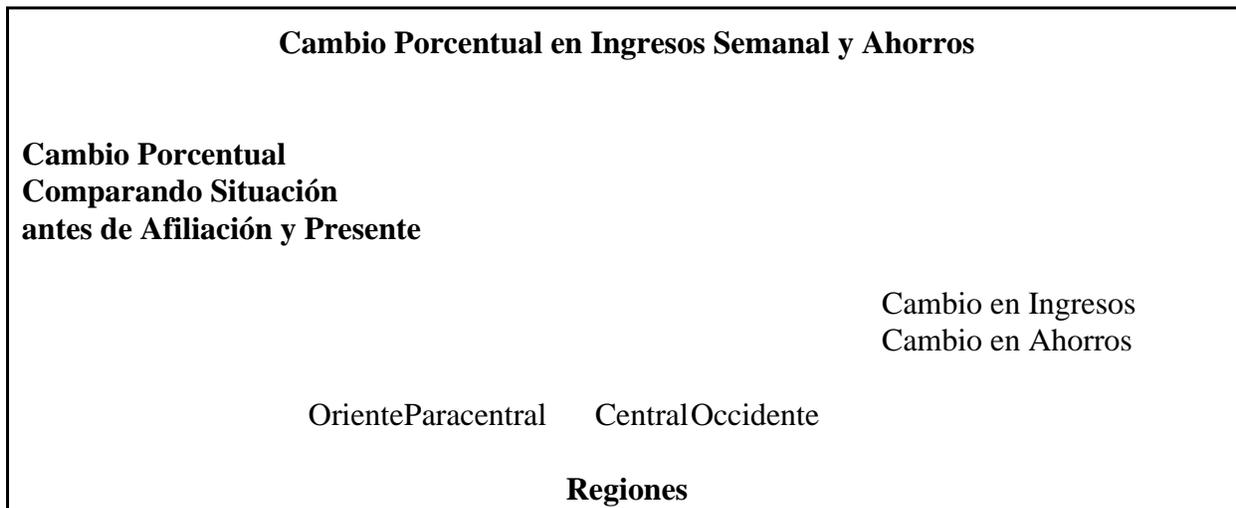
En efecto, el valor del aumento en el ingreso semanal neto también difiere substancialmente por región. La gráfica a continuación ilustra las diferencias que destacan que la Región de Oriente registró las mejoras más pronunciadas en ahorros, en tanto los miembros en las Regiones Paracentral y Central efectivamente disminuyeron el monto de dinero ahorrado y la Región de Occidente registró sólo un aumento leve en los ahorros. Todas las regiones reflejaron un aumento en el ingreso neto, pero la Región Paracentral registró un aumento substancialmente mayor que las otras regiones.

Gráfica: Cambios Porcentuales en Ingresos Semanales y Ahorros

La encuesta también solicitaba a los miembros de bancos información sobre si consideraban que su nivel de vida era más alto hoy (en una escala de 1 a 10) que antes de afiliarse al banco, como también el nivel que pronosticaban, en la misma escala, para el año siguiente. Por regla general, los encuestados se mostraron entusiasmados y optimistas. Percibían su situación actual como mejor que antes de afiliarse al banco y consideraban que mejoraría substancialmente el año siguiente. Este fue el caso para todas las regiones, aunque los clientes de la Región Central (San Salvador) mostraron la percepción más optimista acerca de su nivel de vida actual.

¹⁰ 8.80 colones = US\$1.

	Oriente	Paracentral	Central	Occidente
Cambio en Ingresos	7	97	42	7
Cambio en Ahorros	587	-8	-38	36



f. Resultados de la Encuesta: Impacto Social

La encuesta procuraba determinar si las familias de miembros de bancos comunitarios disfrutaban de una mejor vida ahora que antes de su afiliación al banco, analizando mejoras en términos de nutrición, capacidad para comprar medicinas necesarias, mayor disponibilidad de dinero para educación y mayor disponibilidad de tiempo de ocio del encuestado. La mayoría de los encuestados consideraban que su vida efectivamente era mejor ahora y que disponían de más dinero para comprar alimentos y, por consiguiente, para lograr una mejor nutrición para su familia. También consideraban que estaban en mejores condiciones de comprar medicinas según la necesidad. Sin embargo, la mayoría consideraban que disponían de suficientes fondos adicionales para mejorar su capacidad para educar a sus hijos, solamente un tercio consideraban que tenían más tiempo para descanso o actividades de recreo. Una mayoría consideraban que su vida seguía igual que antes, con el mismo nivel de trabajo que antes. No se observaron diferencias significativas entre las regiones. Comparando estos resultados con los de la encuesta de 1993, se observa que las respuestas de la encuesta más reciente son ligeramente menos entusiastas que las ofrecidas por los encuestados acerca de los impactos de los bancos comunitarios. La siguiente gráfica ilustra las diferencias.

	1993	1997
Ahora	84	67
Antes	3	5
Igual	13	28

Percepción de una Vida Mejor en General			
Porcentaje de Encuestados			
	Ahora	Antes	Igual
Cuál de los Períodos Es/Era Mejor			

	1993	1997
Ahora	71	57
Antes	2	5
Igual	26	38

Mejor Nutrición			
Porcentaje de Encuestados			
	Ahora	Antes	Igual

	1993	1997
Ahora	74	56
Antes	4	6
Igual	22	38

Más Dinero para Medicinas			
Porcentaje de Encuestados			
	Ahora	Antes	Igual

	Todas	Oriente	Paracentral	Central	Occidente
Ahora	7	6	6	7	7
Antes	4	4	4	5	4
Año Siguiente	9	9	9	9	9

Percepción de Nivel de Vida (Escala de 1-10)					
Promedio de la Percepción de Nivel					
	Ahora	Antes	Año Siguiente		
	Todas	Oriente	Paracentral	Central	Occidente
	Región				

	1993	1997
Ahora	41	45
Antes	3	9
Igual	53	46

Percepción de Cuándo Había Mayor Disponibilidad de Fondos para Educación de los Hijos			
Porcentaje de Encuestados			
	Ahora	Antes	Igual

	1993	1997
Ahora	34	36
Antes	24	18
Igual	42	46

Disponibilidad de Tiempo de Ocio			
Porcentaje de Encuestados			
	Ahora	Antes	Igual

g. Conclusiones

Uno de los principales interrogantes impulsores de esta encuesta era si el fraude ocurrido en la Región de Oriente (Región de San Miguel) en 1994 había tenido o no un impacto negativo duradero sobre el Programa de Bancos Comunitarios. Al explorar estos datos, parece no existir evidencia alguna de que la Región de Oriente sea significativamente diferente de las otras tres regiones en la mayoría de los aspectos. De hecho, la Región de Oriente ha registrado el mejor desempeño en términos de ahorros actuales. Sin embargo, los resultados sugieren en forma directa un impacto negativo: los encuestados en la Región de Oriente (Región de San Miguel) tenían un promedio significativamente más bajo de números de ciclos de préstamos en el programa (la Región de Oriente tiene un promedio de 3, mientras que la Región Paracentral tienen 6 y Occidente 7). Esto sugiere que más miembros en esta región abandonaron el programa que en las demás regiones, un fenómeno que podría explicarse por la desmoralización que resultó del fraude. Sin embargo, esta encuesta no puede corroborar esta interpretación.

El otro interrogante era si la reacción en general al Programa de Bancos Comunitarios sería menos entusiasta en 1993. Efectivamente, éste ha sido el caso. Los encuestados en la encuesta de 1997 estiman aumentos menores de ingresos como resultado de su afiliación a un banco comunitario y, en términos generales, un menor nivel de percepción acerca de los cambios ocurridos en la vida de su familia también fue menos marcada. En cambio, el hecho de que el concepto de los bancos comunitarios ya no es nuevo, que actualmente existen en El Salvador programas de bancos comunitarios, y que se descubrió un caso, altamente divulgado, de fraude en el Programa de Bancos Comunitarios del CAM es visto muy positivamente por sus miembros. La mayoría de los encuestados han mejorado de una manera significativa la productividad de sus negocios como también su propia situación económica.

5. El Género y la Integración de la Mujer en el Programa de Bancos Comunitarios

a. Antecedentes

Los indicadores de la situación de fin de proyecto incluyeron el haber logrado sobre la vida del proyecto que menos el 50% de los beneficiarios fueran mujeres. La descripción de trabajo correspondiente a esta evaluación tres interrogantes a explorar:¹¹

- ¿Incluyó el diseño especialmente a mujeres como participantes y beneficiarios? ¿En cuáles actividades/subactividades? ¿Cuáles objetivos y metas específicos se fijaron para la participación de r comparación con los hombres? ¿Se presentan en forma desagregada los datos de línea base y de moni las diferentes actividades?
- ¿Se lograron (o se superaron) estos tipos y niveles planificados de participación, tanto por las mujeres los hombres? ¿Por qué o por qué no? ¿Cuánta participación por mujeres ocurrió en comparación con l hombres, y de qué tipo? ¿Por qué ocurrió esto?
- ¿Cómo influyó la participación por las mujeres el grado de éxito de esta actividad en comparación hombres?

El programa mismo se diseñó de una manera que hizo que la participación de mujeres fuera sumamente prob mujeres pobres en El Salvador tenían poco o ningún acceso a crédito formal en 1990, el año en que se estable proyecto. No tenían garantías colaterales y por lo general no tenían cuentas de ahorro formales. También tení mayor probabilidad de ser analfabetas y de verse limitadas por necesidades familiares y convenciones sociale solicitar préstamos formales fuera de sus aldeas. El Programa de Bancos Comunitarios ofrecía un plan de cré ahorro que dependía del acuerdo de un grupo de miembros ubicados en una misma comunidad de garantizar r mancomunada los préstamos de los demás miembros en lugar de ofrecer garantías colaterales. Dada la ausen exigencias de garantías colaterales, la escasez de préstamos disponibles a mujeres, y la organización grupal y comunitaria que no exigía que los miembros negociaran con instituciones formales, resultó fácil para los ban comunitarios captar miembros del sexo femenino. En efecto, los hombres no se sentían tan atraídos al progra probablemente porque de hecho tenían disponibles más fuentes de préstamos por montos mayores y con conc menos rigurosas. Esta tendencia se vio fortalecida por los promotores, quienes buscaban afiliar a mujeres y la y las aconsejaban respecto a la conveniencia y la factibilidad del esquema. Como resultado, el Programa de E Comunitarios fue dominado por mujeres desde su inicio C en la Evaluación de Medio Término, los observad señalaron que el 95% de los miembros de los bancos comunitarios eran mujeres.

Para el final del proyecto, el porcentaje de mujeres en el Programa de Bancos Comunitarios había disminuido (Tabla 1 en III.A.5, a continuación). Las mujeres ahora representaban el 84% del total de los miembros de bar observándose una ligera variación en el porcentaje real en cada una de las cuatro regiones del proyecto. La ba dominio de las mujeres probablemente se deba al éxito logrado y no a alguna disminución en el énfasis en ay

¹¹ USAID, Descripción de Trabajo, Nombre de la Actividad: Actividad de Desarrollo de la Microemp Número de la Actividad: 519-0318, San Salvador: USAID (Recibido en diciembre de 1997), pág. 4.

mujeres. Esta tendencia ha sido observada en programas de bancos comunitarios en otros países. Aunque al i capta principalmente a mujeres por las razones indicadas, el éxito del programa hace que sea más atractivo p hombres, quienes solicitan afiliarse a medida que se amplía el programa.

Por consiguiente, las respuestas de las preguntas planteadas en la descripción de trabajo con relación al Progr Bancos Comunitarios son claras y fáciles de demostrar: el programa se diseñó para atraer a mujeres pobres e y, de hecho, logró ayudar principalmente a mujeres, de esta manera cumpliendo con uno de sus objetivos inic Bastante más del 75% de los beneficiarios de los bancos comunitarios han sido, y son, mujeres. Más del 90% agentes o promotores de los bancos comunitarios han sido, y son, mujeres. Todos los supervisores son mujer mitad del personal (sin incluir secretarías, conserjes o conductores) son mujeres, incluida la Directora Ejecuti tablas que siguen contrastan los patrones de género que caracterizan la afiliación en los bancos comunitarios 1993, y muestran la proporción de mujeres actualmente involucradas en la administración del programa.¹²

Desagregación del Programa de Bancos Comunitarios por Género

Región	Miembros de Bancos Comunitarios Activos (% Mujeres) 1997	Miembros de Bancos Comunitarios Activos (% Mujeres) 1993¹³
Oriental	1.361 (81%)	8.488
Occidental	6.573 (83%)	7.529
Central	4.888 (88%)	5.407
Paracentral	3.637 (82%)	5.693
Total	16.459 (84%)	27.117 (95%)

¹² Las cifras correspondientes a 1997 han sido proporcionadas por la administración central del CAM. cifras para 1993 provienen de Mario Ganuza, Jeffrey Nash y Miguel Angel Rivarola (Chemonics Internation: Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, No. 519-0318, Contrato IQC 0001-I-00-2051-00, Orden de Trabajo No. 5. San Salvador: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, noviembre de 1993, pág. III-7.

¹³ Nota: El informe correspondiente a 1993 no incluyó un desglose del porcentaje de encuestados del femenino afiliados a bancos comunitarios, por región.

III.A.5 Tabla 2: Mujeres en la Administración del CAM 1997

REGION	Total de Promotores (% Mujeres)	Total de Oficiales de Crédito (% Mujeres)	Total de Supervisores (% Mujeres)	Total Administración (% Mujeres)
Oriental	6 (100%)	5 (80%)	0	4 (75%)
Occidental	20 (90%)	2 (50%)	3 (100%)	5 (40%)
Central	16 (94%)	2 (50%)	3 (100%)	7 (29%)
Paracentral	14 (93%)	0	3 (100%)	3 (33%)
Oficina Nacional				35 (49%)
TOTAL	56 (93%)	9 (67%)	9 (100%)	54 (46%)

b. La Evaluación de Medio Término

El Informe sobre la Evaluación de Medio Término incluyó muchas referencias a la participación de mujeres en el Proyecto de Bancos Comunitarios, como también a los impactos sobre dichas mujeres. A continuación se reportan comentarios generales con relación a los impactos del proyecto sobre las mujeres.

En suma, este proyecto ha tenido un importante impacto positivo sobre las mujeres de muchas diferentes maneras principalmente como prestatarias porque la gran mayoría de los beneficiarios son mujeres. El impacto se midió en términos del acceso a crédito y capacitación, aumentos en las ventas y utilidades de las empresas, y aumentos en los ingresos disponibles para atender las necesidades de la familia en lo que a salud y educación se refiere. Además, fue posible alcanzar por primera vez a mujeres en algunos de los segmentos más pobres de la sociedad. Adicionalmente, mujeres participantes en el programa han reportado mejoras significativas en su autoestima y autoconfianza. La importancia secundaria, mujeres se han desempeñado como ejecutoras de la metodología y también como voluntarias del CAM. Parece razonable afirmar que, sin la extensa participación de mujeres como ejecutoras, el proyecto podría no haber tenido el mismo grado de impacto sobre las mujeres. En comparación con los hombres, donde los beneficios directos han sido mucho más limitados, los beneficios para las mujeres han sido enormemente significativos. Hasta cierto punto, la naturaleza y tipo de beneficios para las mujeres se habían previsto en el diseño del proyecto propuesto de FINCA; sin embargo, la medida en que se lograron superó las expectativas. Es probable que los beneficios continúen, y deberían de ser sostenibles siempre y cuando no se modifiquen de una manera significativa los métodos y metodologías utilizados en el Programa de Bancos Comunitarios y el Programa de Crédito a la Microempresa.

c. Resultados de la Encuesta de 1997

¹⁴ Mario Ganuza, Jeffrey Nash y Miguel Angel Rivarola, Evaluación de Medio Término, pág. III-41.

En la sección anterior, se realizó un análisis de los impactos del proyecto de bancos comunitarios sobre los p en 1997. Estos resultados indican que las reacciones positivas al proyecto y a las mejoras autopercebidas en t bienestar individual y familiar han continuado para la mayoría de los participantes que son, tal como lo demu tabla anterior, principalmente mujeres. Los resultados globales de la encuesta de 1997 ya han sido tratados. C observar nuevamente, sin embargo, que la mayoría de los miembros de bancos comunitarios experimentaron en el ingreso neto de su empresa como también un aumento en sus ahorros. Además, la mayoría consideran q está mejor ahora que antes y que mejorará aún más en el futuro.

En una sección de la encuesta, cinco preguntas estuvieron dirigidas a encuestados del sexo femenino para cor reacciones individuales sobre cómo la participación en el Programa de Bancos Comunitarios les había afecta mujeres. Las respuestas de las preguntas podían ser ya sea "no" o "sí".

- 1) "Mi vida no ha cambiado mucho en los últimos años...."
- 2) "A mi esposo no le gusta que asista a reuniones, pero trato de ir aun cuando se enoje después."
- 3) "Ya no tengo dificultades para hablar con personas que no conozco y me siento más segura de mí mis"
- 4) "Ahora comprendo mejor las necesidades de mi familia y siento que tengo la responsabilidad de ayud resolverlas."
- 5) "Ahora que gano dinero, tomo más decisiones y estoy contribuyendo de una manera importante a sup necesidades de la familia."

El 90% de las mujeres respondieron que sus vidas no habían cambiado mucho en los últimos años. Sin emba muchas maneras habían experimentado resultados positivos. El 80% reportaron que sentían más confianza al tenían una mayor facilidad para interactuar con las personas. Virtualmente todas respondieron que entendían necesidades de su familia ahora y estaban en condiciones de ayudar a atenderlas, y que ahora tenían un mayo decisorio en la familia. Un poco más de un tercio de las mujeres reportaron que sus esposos se resentían por s participación en las sesiones del banco comunitario y que se enojaban como resultado. Pero la mayoría de las tenían este problema. En resumen, el Programa de Bancos Comunitarios dejó en sus miembros la sensación c empoderados en términos de su capacidad y conocimientos, su confianza en sí mismos y sus recursos.

6. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

Lecciones Aprendidas

- 1) Los miembros del Programa de Bancos Comunitarios consideran que su nivel de vida ha mejc significativamente como consecuencia de su afiliación al banco y que mejorará significativam el próximo año.
- 2) Los miembros de bancos comunitarios consideran que tienen disponibles más fondos para cor mejores alimentos para sus familias y medicinas según la necesidad.

- 3) Aunque los resultados de la encuesta de 1997 son sólidos y positivos con relación a los impactos económicos y sociales obtenidos a raíz de la afiliación a los bancos comunitarios, no son tan buenos como los obtenidos en la encuesta de 1993.
- 4) La región en la que se produjo el fraude en 1994 refleja el mismo patrón de respuestas positivas: Programa de Bancos Comunitarios como las otras tres regiones. Sin embargo, existen indicaciones indirectas de que un número más elevado de miembros antiguos de los bancos en esa región abandonaron el programa que en las demás regiones, lo cual puede indicar (por lo menos parcialmente) una reacción ante el fraude.
- 5) El Programa de Bancos Comunitarios ha logrado alcanzar a mujeres rurales pobres, ayudando a mejorar sus posibilidades de generación de ingresos y de ahorros.
- 6) El programa ha sido organizado de tal manera que puedan participar las mujeres, y la mayoría lo hizo sin ninguna oposición de sus familias.
- 7) Más hombres se están afiliando al programa ahora que en sus etapas iniciales, pero el formato aún favorece y estimula a las mujeres, que tienen pocas o ningunas garantías colaterales y pocas opciones adicionales para obtener créditos.
- 8) La administración del Programa de Bancos Comunitarios, especialmente a los niveles regionales dominada por mujeres, lo cual facilita la comunicación en las comunidades.
- 9) El crecimiento ha sido más lento sobre los últimos dos años que lo proyectado para este programa, mientras se recuperaba del caso de fraude ocurrido en 1994. Proyecciones quinquenales indican que el crecimiento aumentará substancialmente pero, en ausencia de cambios o iniciativas nuevas de importancia, es difícil no percibir las proyecciones como excesivamente optimistas.
- 10) La cartera ha tenido un desempeño muy impresionante a partir de 1996, registrándose sólo el 1% de sus préstamos vencidos por más de 90 días al 31/8/97.

Recomendaciones:

- 1) El monto promedio de los préstamos es sospechosamente bajo (el monto promedio de los préstamos en el Programa de Bancos Comunitarios del CAM fue de apenas US\$74 al 31 de agosto de 1997, estaba casi en el nivel mínimo para préstamos nuevos. Deberían investigarse más a fondo las causas de este monto promedio tan bajo de los préstamos, para que el CAM pueda beneficiarse de economías de escala y mejoras en términos de eficiencia.

¹⁵El monto promedio de los préstamos se calculó dividiendo el saldo insoluto entre el número de clientes activos, tal como puede verse en el informe, Sección III.A.3.b. Otro método para calcular el monto promedio de los préstamos consiste en dividir los desembolsos entre el número de préstamos otorgados, pero a menos que se observe una tendencia anormal al final del año, el primer método debería de ser indicativo.

- 2) Con la ausencia de los capacitadores en las oficinas regionales, y frente a presiones sobre los promotores de aumentar la cartera sin que se pierda la calidad de la misma, se prevé que los de capacitación sufrirán las consecuencias pero que se disminuirán los costos operativos. Se recomienda explorar las oportunidades de capacitación externa (totalmente financiada) (por ej el Seguro Social); estas organizaciones de capacitación externa podrían suplementar la capacitación existente sin ningún costo adicional para el CAM. Además, los cuadernos de trabajo y materia informativos a distribuir a los participantes por lo general sirven para acrecentar las actividades de capacitación y deberían considerarse para el futuro.
- 3) Necesitan actualizarse y ponerse en vigencia los manuales de capacitación y de crédito. (El manual revisado (en borrador) del manual del Programa de Bancos Comunitarios correspondiente a mayo de 1997, como también un borrador del manual de capacitación, no se hicieron disponibles al Equipo de Evaluación.) A medida que se aprueben cambios sobre el tiempo, éstos deberían incorporarse en forma de apéndices, de modo que los manuales se mantengan actualizados.

B. CREDITO A LA MICROEMPRESA

1. Enfoque Original

El diseño del proyecto original se describió en el Acuerdo Cooperativo celebrado entre FINCA y la USAID/Finca y se centró en el concepto de los bancos comunitarios.

2. Resultados de la Evaluación de Medio Término

Bajo la versión inicial del Programa de Crédito a la Microempresa, se ofrecían préstamos a individuos para el trabajo por montos entre US\$500 y US\$3.000, utilizándose como mecanismo de garantía los grupos de solidaridad. En octubre de 1991, la AID aprobó una reducción en el monto mínimo, a US\$250; en julio de 1992, el límite se redujo más, a US\$125, para los grupos de solidaridad.

La Evaluación de Medio Término concluyó que la metodología del Programa de Crédito de la Microempresa era la de "...otros organismos en El Salvador y otros países de América Latina..."¹⁶ También encontró que, con respecto a las expectativas, los bancos comunitarios no generaban clientes para el Programa de Crédito a la Microempresa. La evaluación recomendó el establecimiento de nexos de colaboración entre los dos programas para lograr un vínculo de este tipo.¹⁸

3. Informe Actual sobre Actividades

¹⁶Ganuzo, M., Nash, J. y Rivarola, M.A. (Chemonics), Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo a la Microempresa, El Salvador, noviembre de 1993, págs. III-12

¹⁷Ibidem, págs. III-15.

¹⁸Ibidem.

a. Cambios en los Objetivos y en la Metodología

Aunque la Evaluación de Medio Término indica que el tipo de interés aplicado a los préstamos otorgados a microempresas será disminuido al 2,75% por mes, calculado sobre el saldo insoluto,¹⁹ la Srta. Alarcón desmiente esta afirmación; el interés se carga de la misma manera que en el Programa de Bancos Comunitarios, es decir, al 3%. El proceso de aprobación de crédito aún está centralizado, a pesar de que el Plan de Acción correspondiente al 1996 indicó en su introducción que "resulta demasiado costoso mantener la centralización de las aprobaciones y desembolsos de préstamos". El plan también propuso no sólo limitar los préstamos para microempresas a préstamos individuales, sino "exigir garantías y condicionar los préstamos subsiguientes en un sólido historial de amortización". Según la Lic. Segovia, esto se ha hecho, incluyendo la documentación del derecho del CAM de cargar la cuota de los ahorros si un pago no se efectúa oportunamente. Al principio se estipulaba que debía agregarse c 100 por cada préstamo pendiente, pero a finales de 1996 se modificó el requisito en el sentido de exigir ahorros equivalentes al 10% del préstamo pendiente.

b. Cartera de Préstamos al 31 de Agosto de 1997

Tamaño. Tanto las evaluaciones externas como los Planes de Acción anuales internos han estado afirmando, desde 1995, que los altos niveles de morosidad constituyen una seria preocupación y que deberían suspenderse los préstamos nuevos bajo este programa hasta que los esfuerzos de cobro comiencen a surtir efecto. Se suspendieron los préstamos a grupos de solidaridad en junio de 1996 en un esfuerzo por mejorar el desempeño del programa. Incluso en los saldos de préstamos ha sido bastante substancial, tanto debido a la congelación como también a los préstamos incobrables castigados a pérdidas. Sin embargo, las proyecciones del Plan de Acción correspondiente al séptimo año estipulaban cifras de fin de año para 1996 y 1997 de c 8.604.000 y c 11.759.000, para un total de 1.903 y 2.300 prestatarios, respectivamente. En realidad, se ha reducido la cartera aún más. El nivel extremadamente bajo ha tenido un efecto perjudicial en los ingresos como también en la sustentabilidad y, en un reflejo de una tendencia similar correspondiente a los préstamos otorgados a los clientes del Programa de Bancos Comunitarios, el monto promedio por los préstamos otorgados a microempresas fue de apenas c 3.630, un nivel bajo dentro de la gama de préstamos permitidos, y también bajo en comparación con el promedio proyectado de c 4.464 en 1998.

Proyecciones para 1998-2001, elaboradas en forma de borrador pero aún no aprobadas, postulan el crecimiento del crédito a la microempresa en c 924.500 en 1998 y c 1.122.200 en 1999, con un aumento anual de 150 en la base de clientes. La asistencia técnica en las operaciones de crédito a la microempresa formuló recomendaciones para mejorar la metodología, y se realizaron cambios, incluida la supresión de los grupos de solidaridad, análisis de la necesidad de un sólido recurso legal para recurrir no sólo a los ahorros sino también a propiedades del prestatario para liquidar deudas vencidas. Si ha de descentralizarse el proceso de aprobación en 1998, será necesario proceder con cautela para prevenir el empeoramiento de los problemas de morosidad.

¹⁹Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo a la Microempresa, Chemonics, noviembre de 1993, págs. III-36-37.

Cartera a la Microempresa

	31/12/94	31/12/95	31/12/96	31/8/97
Monto Total Desembolsado	c 19.748.000	c 23.286.500	c 9.849.000	c 1.252.000*
Saldo Total de Préstamos Pendientes	c 10.797.430	c 15.951.197	c 4.338.151	c 2.083.546
Prestatarios Activos	2.713	3.728	654	574
Monto Promedio de los Préstamos	c 3.980	c 4.279	c 6.633	c 3.630
Total de Ahorros y como % de Préstamos Pendientes	c 2.207.619 20,4%	c 3.245.018 20,3%	c 1.508.047 34,8%	c 706.812 33,9%

Fuente: Informes internos del CAM e informes preparados por FINCA para la AID.

* Hasta noviembre de 1997.

Calidad. A pesar del hecho de que no se desembolsaron nuevos préstamos a grupos de solidaridad a partir de 1996, aún persisten en esta cartera problemas con la morosidad. El 53,4% de los préstamos individuales, que proyecciones deben aumentar el próximo año, tienen saldos vencidos por más de 30 días al 31/8/97, y el 41,9% saldos vencidos por más de 90 días.²⁰ A pesar de los saldos castigados a pérdidas y la merma de la cartera de la microempresa en conjunto, la situación en términos de antigüedad ha deteriorado, ya que el 67,7% de la cartera presentaba saldos vencidos por más de 30 días al 31/8/97. Los préstamos vencidos por más de 180 días deben ser castigados a pérdidas, de acuerdo con la política del CAM. Sin embargo, el CAM reporta que solamente el 3% de los préstamos individuales desembolsados desde el primero de junio de 1996 tienen saldos vencidos por más de 180 días. Así, se trata de un nivel considerablemente más alto que el de la cartera de préstamos del Programa de Bancos Comunitarios.

También cabe observar que el Gerente de Finanzas del CAM trajo a colación el punto importante de que la política estipulaba el establecimiento de reservas y el castigo de préstamos incobrables aún no es la solución ideal para el programa, ya que los ahorros se presentan como un valor neto contra los saldos vencidos a nivel consolidado. Si los ahorros de un prestatario disminuyen erróneamente el saldo vencido de otro, como si se tratara de un grupo de solidaridad, lo cual no es el caso. Esto está en vías de corregirse; no existe actualmente ningún estimado en cuanto a la magnitud de las reservas establecidas de menos o de la insuficiencia de los préstamos castigados a pérdidas. Si, por el contrario, los saldos de ahorros no fueran aplicados a modo de rebajar los saldos vencidos, sería necesario aumentar en aproximadamente c 373.400 las reservas requeridas para agosto de 1997, calculadas de acuerdo con la política del CAM con base en el número de días de saldo vencido. Esto representaría una política de reserva más conservadora, basada en el supuesto de que no habría ahorros disponibles para liquidar préstamos a la microempresa con saldos vencidos.

²⁰ Informes internos del CAM.

Calidad de la Cartera de Préstamos a la Microempresa

	31/12/94	31/12/95	31/12/96	31/8/97
Cartera total	c 10.797.430	c 15.951.197	c 4.338.151	c 2.083.546
% al día	84,5%	77,7%	18,8%	24,9%
% Vencido: 1-30 días	1,9%	1,9%	24,1%	7,4%
31-60 días	2,6%	1,6%	10,5%	3,3%
61-90 días	0,9%	1,3%	16,3%	4,8%
91-180 días	2,7%	3,2%	18,5%	0,8%
>180 días	7,5%	14,3%	11,9%	58,8%
Cartera en riesgo				
>30 días	13,7%	20,4%	57,1%	67,7%
>90 días	10,2%	17,5%	30,4%	59,6%

Fuente: Informes internos del CAM.

c. Capacitación como Parte del Programa de Crédito a la Microempresa

Se hizo disponible capacitación a grupos de solidaridad hasta que el Programa de Crédito a la Microempresa en junio de 1996. Los que recibían créditos bajo el programa de préstamos individuales nunca tuvieron acceso a capacitación, de modo que actualmente la capacitación para clientes se refiere exclusivamente a miembros de bancos comunitarios.

4. Impactos de los Préstamos para Microempresas sobre los Beneficiarios

a. Antecedentes

La Sección B anterior presenta las razones por la necesidad de administrar una encuesta limitada de beneficiarios de préstamos para microempresas como parte de esta evaluación final de FINCA-CAM, a fin de examinar los impactos sobre el ingreso, la familia y el bienestar general. Nuevamente, tal como ocurrió en el caso de la encuesta de beneficiarios de bancos comunitarios, la encuesta de beneficiarios de préstamos otorgados bajo el Programa de Crédito a la Microempresa administrada en 1997 se benefició enormemente de la existencia del cuestionario y resultados de encuesta utilizados en la Evaluación de Medio Término. Una vez más, al usar el mismo instrumento de encuesta (ver el Anexo 3) con la incorporación de algunas preguntas adicionales, fue posible contrastar en términos globales las reacciones generales de los participantes y los impactos percibidos sobre el individuo y sobre la familia al punto de nuevo al final del proyecto. Sin embargo, tal como ocurrió con la encuesta de bancos comunitarios, las preguntas y requisitos aplicables a los préstamos eran radicalmente diferentes en 1993, de manera que cualquier comparación de las respuestas recibidas en junio de 1993 y las recibidas en diciembre de 1997 deben efectuarse con sumo cuidado. En consecuencia, los resultados de la encuesta de préstamos para microempresas administrada en 1997 se analizan en el contexto actual de ese año. En lo subsiguiente, se ofrecen algunas comparaciones con los principales resultados de la encuesta de 1993.

las encuestas administradas anteriormente a fin de proporcionar, en la medida de lo posible, una ilustración de cambios o continuidades en términos de los impactos del Proyecto de Crédito a la Microempresa del CAM.

b. Encuesta para la Evaluación de Medio Término

La Encuesta de Beneficiarios de Préstamos para Microempresas incluida en el Informe sobre la Evaluación de Medio Término fue realizada por Daniel Carr and Associates en junio de 1993. Un total de 102 beneficiarios de por lo menos cuatro meses de experiencia con el manejo de préstamos respondieron a un instrumento de encuesta de 69 páginas (69 preguntas). La muestra fue tomada de las cinco regiones geográficas del proyecto. La muestra de encuestados se determinó en proporción a la distribución real de prestatarios en cada región, y los encuestados seleccionaron utilizando un estricto proceso probabilístico de etapas múltiples. El personal del CAM no tomó decisión con relación a la selección de bancos comunitarios o de sus miembros. Los resultados de la encuesta de microempresas se incluyeron en el informe final completo sobre los resultados de la encuesta al cual se ha alludado anteriormente.²¹

Con base en los resultados de esta encuesta, el Informe sobre la Evaluación de Medio Término concluyó que el alcance del Proyecto de Crédito a la Microempresa de FINCA-CAM no habían sido tan grandes como el Programa de Bancos Comunitarios. Sin embargo, la mayoría de los encuestados reportaron resultados positivos.

El impacto directo en el hogar ha sido menor que el observado en el Programa de Bancos Comunitarios. Los beneficiarios reportaron mejoras en términos de la nutrición y la salud. El programa también creó nuevas expectativas en torno al desarrollo personal y familiar potencial. Los beneficiarios se unieron al programa en un nivel que los beneficiarios del Programa de Bancos Comunitarios, y consideran que han subido casi tres niveles adicionales en la escalera imaginaria de expectativas, que contiene un total de diez niveles. Esperan alcanzar niveles adicionales en el siguiente año.

El motivo para afiliarse a este programa es menos social y más pragmático que en el de los bancos comunitarios. El típico participante ... se afilia al programa para obtener crédito fácil y más barato, y no necesita dedicar recursos, como tiene que hacer en el Programa de Bancos Comunitarios, para captar un cliente potencial.... el programa ya ha desarrollado un volumen respetado entre los programas de crédito a microempresas en operación en el país, pero sus resultados no son tan espectaculares como los de los bancos comunitarios. Este componente programático del proyecto CAM/FINCA no se definió tan claramente en el Acuerdo Cooperativo y aún no ha sido definido claramente para propósitos de la ejecución del proyecto. Estratégicamente, este programa necesita de una revisión a fondo para definir formas de aprovechar las ventajas competitivas....

c. Metodología de la Encuesta de 1997

²¹ Véase la descripción completa de la metodología y resultados en Chemonics International/Daniel Carr and Associates, Evaluación de Medio Término del Proyecto CAM/FINCA; Fase 1: Resultados de la Encuesta de Beneficiarios con Relación a la Evaluación del Proyecto CAM/FINCA, Proyecto 519-0318, San Salvador: USAID, julio de 1993.

La encuesta de microempresas de 1997 también fue administrada entre el 18 y el 30 de diciembre de 1997 por Juan V. Alfaro, Director de Investigación, en colaboración con sus dos colegas, Margarita Montoya y Arader quienes se desempeñaron como supervisoras de campo (véase arriba). Tras la digitación de datos, los resultados de la encuesta fueron analizados en Estados Unidos en enero de 1998 por un miembro del Equipo de Evaluación.²²

El cuestionario incluyó 82 preguntas y fue casi idéntica al instrumento de encuesta utilizada con relación al Programa de Crédito a la Microempresa en 1993. El universo de prestatarios microempresarios activos es mucho menor que el actual, con 385 en comparación con un total anterior de 945. Este universo está distribuido de la siguiente manera: 43% en la Región de Oriente (San Miguel), 28% en la Región de Occidente (Santa Ana), 23% en la Región Central (San Salvador) y 6% en la Región Paracentral (Cojutepeque). El número proyectado de encuestados fue de 75. Inicialmente se tomó la decisión de incluir un número estadísticamente significativo de encuestados de San Miguel para permitir una comparación de los impactos en esa región con relación a las demás regiones a raíz del desfaldo cometido. En lo subsiguiente, los cuestionarios se distribuyeron en la mayor medida posible en proporción a los prestatarios en las áreas del proyecto. Se interpretó que el propósito de la encuesta era evaluar los impactos del programa actual bajo reglas nuevas y sus régimen regulador mucho más estricto. El programa anterior fue muy diferente y, dada la falta de recursos para realizar un estudio a fondo de las diferentes reacciones de los clientes ante los cambios, solamente se enfocó en el grupo objetivo de la encuesta a los prestatarios activos. No se aplicaron restricciones en términos de la selección de encuestados con base en el sexo o el número de préstamos (aunque se esperaba que la mayoría de los encuestados del sexo femenino, ya que este programa también es dominado por mujeres, bien que no tan fuertemente como el Programa de Bancos Comunitarios). La elección de encuestados se hizo mediante un proceso de selección al azar a partir de una lista de todos los prestatarios activos que fue proporcionada al Equipo de Evaluación por la oficina Directora Ejecutiva del CAM. La distribución efectiva de cuestionarios fue como sigue:

Distribución de Cuestionarios para el Programa de Crédito a la Microempresa

Región	Total de Encuestados (%)	Universo Total de Prestatarios (%)
Oriente (San Miguel)	40 (50%)	167 (43%)
Occidente (Santa Ana)	15 (19%)	106 (28%)
Central (San Salvador)	22 (28%)	87 (23%)
Paracentral (Cojutepeque)	3 (4%)	25 (6%)
Total	80 (100%)	385 (100%)

d. Características de los Encuestados

²² Véase el instrumento de la encuesta en el Anexo 3.

Un total de 66 (83%) de los encuestados eran mujeres y todas residían en áreas urbanas.²³ El 53 por ciento tenían 35 y 54 años, distribuyéndose el resto en aproximadamente partes iguales entre el grupo de 19 a 34 años y el mayores. Una mayoría de los encuestados habían asistido o completado la escuela primaria, aunque una proporción mayor tenía más escolaridad al compararse con los encuestados del Programa de Bancos Comunitarios.

Encuesta de Microempresas

	Microempresas	Bancos Comunitarios
Ninguna escolaridad	18	27
Primaria (1-6)	43	50
Básica (7-9)	17	14
Más escolaridad	22	9

Educación entre Encuestados			
Porcentaje de Encuestados			
Microempresas/Bancos Comunitarios			
Ningún Escolaridad	Primaria (1-6)	Básica (7-9)	Más Escolaridad
Nivel de Escolaridad Alcanzado			

Más de la mitad de los encuestados eran jefes de sus familias, mientras que la otra mitad no lo eran. Una vez los hombres tenían una probabilidad significativamente mayor que las mujeres de ser jefes de familia (significativo nivel de .000). En promedio, los encuestados tenían tres hijos cada uno. Al igual que en la encuesta de bancos comunitarios, los prestatarios microempresarios se dedicaban principalmente (72%) a actividades comerciales de venta/reventa o venta de inventarios mantenidos en el hogar. Sin embargo, en la muestra de microempresas, los hombres tenían una probabilidad significativamente mayor que las mujeres de estar dedicados a actividades de servicio de producción (significativo en un nivel de .05). Los hombres no tenían una mayor probabilidad de reportar que

²³ Idealmente, se habría administrado una encuesta total de participantes por muestreo aleatorio, que habría producido una muestra principalmente rural debido a la distribución real de los clientes; lamentablemente, se tuvo poco tiempo y recursos para realizar tal encuesta. Como resultado, el equipo debió estratificar el proceso de selección y no pudo representar la proporción de clientes rurales y clientes urbanos que existe en el programa. Se consideró que la información proporcionada por los encuestados "urbanos" siempre proporcionaría una actualización de lo que se sabe acerca de los impactos del programa sobre el tiempo. El equipo se vio apoyado además en sus hallazgos al no encontrar ninguna diferencia significativa entre encuestados urbanos y rurales con relación a los interrogantes clave involucrados.

fuera la fuente única o principal de ingreso de sus familias, a diferencia de lo que sucedió en la encuesta de bancos comunitarios. Sin embargo, se observó la diferencia en el monto del ingreso recibido. Los hombres tenían ingresos mayores (un promedio de c 857,08 en comparación con c 729,44 para las mujeres).

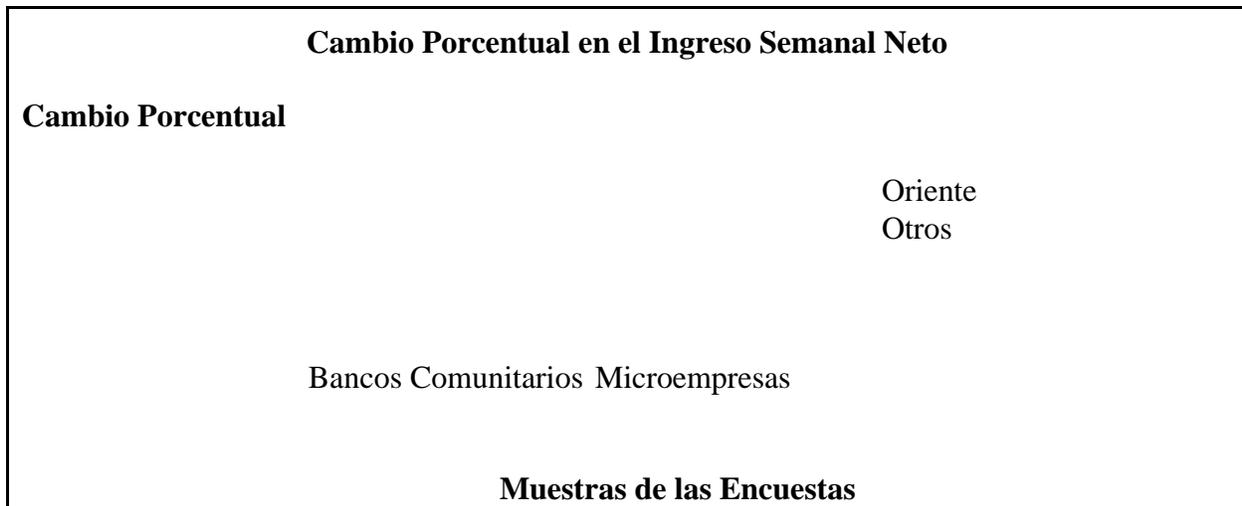
El 93% de los encuestados aún estaban afiliados al Programa de Crédito a la Microempresa (es decir, figuraban en los libros), y el 48% de éstos pertenecían a grupos de solidaridad mientras que el 52% restante eran prestatarios independientes. Pocos de los encuestados habían recibido más de tres préstamos (el 34% habían recibido uno sólo, el 19% habían recibido dos y el 29% habían recibido tres). No se detectó ninguna diferencia entre hombres y mujeres en este aspecto. En marcado contraste con los encuestados en la encuesta de bancos comunitarios, más de la mitad de los prestatarios microempresarios tenían pagos atrasados o faltantes en sus préstamos más recientes y las dos terceras partes indicaron que era difícil, o en efecto muy difícil, pagar el monto estipulado en la fecha acordada.

e. Impactos Económicos y Sociales de los Préstamos a la Microempresa

No se observó ninguna diferencia significativa en los niveles de ahorro reportados antes y después de recibir préstamos para microempresas. Pero, a pesar de sus pagos atrasados o faltantes, la mayoría de los beneficiarios de préstamos para microempresas habían experimentado mejoras en sus ingresos semanales derivados de sus empresas. El aumento promedio fue del 42%, más alto que el aumento experimentado por los miembros de bancos comunitarios. Es interesante acrecenta aún más al desagregarse los resultados entre Oriente (San Miguel) y las demás regiones. Aparentemente los prestatarios de San Miguel no han logrado el mismo nivel de éxito que los prestatarios en las otras regiones. El ingreso semanal neto ha disminuido en un 61%, que significa que el promedio del aumento real de todos los demás es menor. La gráfica siguiente ilustra estos resultados.

Encuesta de Microempresas

	Bancos Comunitarios	Microempresas
Oriente	7	-66
Otros	49	121



La principal diferencia entre la encuesta de microempresas y la de bancos comunitarios, sin embargo, se observó en términos de la percepción de los clientes de los dos programas con relación a los impactos sobre sus vidas de haber participado. En términos generales, los miembros de los bancos comunitarios se mostraron muy positivos de su experiencia con el programa y reportaron mejoras en la situación económica de sus familias como resultado de su participación, aunque no dieron respuestas tan positivas como los encuestados en 1993. Los beneficiarios de los programas para microempresas reflejaron una perspectiva totalmente diferente. En 1993 habían reportado cambios positivos en sus vidas, aunque estos cambios no eran percibidos en forma tan marcada como en el caso de los miembros de los bancos comunitarios. En 1997, los encuestados del Programa de Crédito a la Microempresa tenían una probabilidad mayor de reportar que las cosas habían permanecido sin cambio o, incluso, que habían empeorado. Especialmente los de la Región de Oriente (San Miguel), los encuestados reportaron que tenían una vida mejor que antes, que compraban mejores alimentos para sus familias, y que disponían de más dinero para comprar medicinas. Además reportaron que tenían más dinero que antes para la educación de sus hijos y más tiempo de ocio también. Aunque desagrega la muestra para distinguir los prestatarios individuales de los prestatarios asociados en grupos de apoyo (bajo el supuesto teórico de que en la lista actual de prestatarios individuales un número significativo representaría prestatarios exitosos listados dos o más veces), los resultados son bastantes similares. En términos generales, los prestatarios del Programa de Crédito a la Microempresa no perciben que su participación en el programa haya servido para mejorar su vida actualmente.

f. Conclusiones

La percepción negativa de los beneficiarios de los préstamos claramente está influenciada por el hecho de que tan grande no pueden pagar, o no pueden pagar puntualmente, las amortizaciones de capital más intereses. No es una situación aplicable únicamente a la Región de Oriente (San Miguel) donde ocurrió el fraude. De hecho, la Región Central tiene un porcentaje mayor de casos reportados de morosidad/incumplimiento que la Región de Oriente (en comparación con el 69%). Una muestra más grande podría haber permitido una investigación más detallada para revelar ciertos subgrupos dentro del programa que tuvieran actitudes positivas acerca de los impactos del Programa de Crédito a la Microempresa. En ausencia de tal información, sin embargo, y con la debida precaución debido al tamaño reducido de la muestra, puede observarse aquí una diferencia significativa en términos de actitud entre miembros de los bancos comunitarios y clientes del Programa de Crédito a la Microempresa. Nuevamente, parece que han aumentado los ingresos reales con base en las utilidades de las empresas. No obstante, los participantes no atribuyen todo el éxito del Programa de Crédito a la Microempresa como parecen estar haciendo sus compatriotas en el Programa de Bancos Comunitarios. Dificultades e incertidumbre en el Programa de Crédito a la Microempresa y la falta de capacitación empresarial y seguimiento posterior para grupos pueden estar contribuyendo a este resultado.

5. El Género y la Integración de las Mujeres al Programa de Crédito a la Microempresa

a. Antecedentes

Tal como se indica en la Sección III.A.5, el CAM se estableció, en sus dos programas, para promover "el desarrollo económico y social del segmento más pobre de la sociedad, especialmente las mujeres, en todo el territorio de El Salvador...".²⁴ En el diseño del Programa de Crédito a la Microempresa, se consideraron nuevamente las necesidades y las restricciones sociales de las mujeres pobres. En este programa, los préstamos debían ser por montos mayores a US\$500 a US\$3,000 C y estaban destinados a personas que ya tenían negocios establecidos. Sin embargo, el mecanismo de grupos de solidaridad integrados por dos o tres personas que garantizarían mutuamente los préstamos individuales se adoptó como un mecanismo sustituto de las garantías colaterales.²⁵ Aquí también, al igual que en los bancos comunitarios, esta formación resultaba más atractiva para las mujeres que para los hombres, aunque en este programa un mayor porcentaje de hombres que en el de los bancos comunitarios (ya que los préstamos otorgaban por montos mayores). Este atractivo para las mujeres aumentó cuando, en 1991, el proyecto redujo el monto mínimo de los préstamos otorgados bajo el programa, y el monto promedio de los préstamos bajó en consecuencia.

En la etapa más reciente del proyecto, se ha reducido substancialmente el número de prestatarios en comparación con el punto medio, y se están eliminando por fases los grupos de solidaridad. En la actualidad, se están otorgando préstamos nuevos principalmente a individuos con el requisito de un aval o de garantía colateral, y en este sentido estos se asemejan más a los requisitos aplicados por instituciones financieras formales. Sin embargo, se ha hecho un esfuerzo por identificar participantes exitosos integrantes de grupos de solidaridad anteriores para que reciban préstamos, lo cual asegurará que los prestatarios continúen siendo principalmente del sexo femenino en 1997 (ya que la

²⁴ Ibidem, pág. 1.

²⁵ En principio, el programa también debía otorgar préstamos a individuos, pero la forma predominante de crédito eran los préstamos a grupos de solidaridad.

dichos beneficiarios eran principalmente mujeres). No obstante, ha ingresado al programa una mayor proporción de hombres que en el período anterior. Es probable que este cambio sea atribuible a la ejecución cada vez más estricta del requisito de pagos puntuales y de tener una solvencia crediticia comprobada para obtener préstamos, lo cual es más difícil para las mujeres pobres obtener préstamos. No obstante, tal como indican las estadísticas actuales del programa, se hace un esfuerzo continuo por atraer y mantener a mujeres como clientes.

Por consiguiente, las respuestas a las preguntas planteadas en la descripción de trabajo con relación al Programa de Crédito a la Microempresa también son claras: el programa se diseñó para atraer a mujeres pobres especialmente. Hecho, logró ayudar principalmente a mujeres, de esta manera cumpliendo con uno de sus objetivos iniciales. Actualmente, tres cuartas partes de los beneficiarios del Programa de Crédito a la Microempresa son mujeres. Aproximadamente la misma proporción de los oficiales de crédito de dicho programa también lo son (véase la Sección II.A.5, ante la siguiente tabla contrasta los patrones de afiliación por género en 1997 al observado cuando se elaboró la Evaluación de Medio Término en 1993:²⁶

Desagregación del Programa de Crédito a la Microempresa, por Género

Región	Prestatarios Activos C Préstamos Individuales (% Mujeres) 1997	Prestatarios Activos C Solidaridad e Individuales (% Mujeres) 1993 ²⁷
Oriental	279 (74%)	
Occidental	98 (66%)	
Central	134 (75%)	
Paracentral	63 (76%)	
Total	574 (73%)	(945 (83%))

b. Resultados de la Encuesta de 1997 y Conclusiones

En la sección anterior, se realizó un análisis de los impactos del Proyecto de Crédito a la Microempresa sobre los participantes en el programa activo en 1997. Estos resultados reflejan reacciones más bien negativas. Pocas mejoras substanciales en términos de bienestar familiar e individual (aunque tales mejoras habían sido reportadas en años anteriores).

²⁶ Las cifras actuales fueron proporcionadas por la administración del CAM. El número de prestatario activo es de 215 prestatarios individuales, mientras que los demás son integrantes de grupos de solidaridad y aún aparecen libros con préstamos pendientes. La cifra correspondiente a 1993 viene de Mario Ganuza, Jeffrey Nash y Miguel Rivarola (Chemonics International), Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa 519-0318, Contrato IQC No. PCE-0001-I-00-2051-00, Orden de Trabajo No. 5. San Salvador: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, noviembre de 1993, pág. III-17.

²⁷ Nota: El informe de 1993 no incluyó para el Programa de Bancos Comunitarios un desglose por región o porcentaje de encuestados del sexo femenino.

encuestados en 1993); aún así, el ingreso neto proveniente de las empresas efectivamente había aumentado en prestatarios, tanto mujeres como hombres. Independientemente de las razones por la reacción menos positiva al programa, no ha sido el resultado de un sesgo genérico. Este programa se diseñó para que fuera por lo menos atractivo para las mujeres como para los hombres, e incluía un porcentaje significativamente mayor de mujeres que hombres. Otra consideración es que la falta de atribución de impactos entre prestatarios del Programa de Crédito a la Microempresa tiende a validar las respuestas positivas recibidas de los miembros de los bancos comunitarios. En el caso de los encuestados del Programa de Crédito a la Microempresa, tal como expresaron algunos funcionarios de la USAID/El Salvador durante reuniones realizadas en diciembre de 1993, una encuesta de participantes en este tipo de programa siempre encontrará impactos positivos porque los encuestados procuran complacer a los entrevistadores. En el caso de los encuestados del Programa de Crédito a la Microempresa, los participantes se abstuvieron de ofrecer lo que podría considerarse como la respuesta "correcta". A manera de ejemplo, las mujeres en el Programa de Bancos Comunitarios se mostraron verdaderamente entusiasmadas acerca de su experiencia y lo que significaba para ellas.

6. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

Lecciones Aprendidas:

- 1) Los prestatarios bajo el Programa de Crédito a la Microempresa están mucho menos satisfechos con ese programa y tienen una probabilidad mucho menor de atribuir a él impactos positivos sobre su trabajo.
- 2) Los encuestados de la Región de Oriente reportan una experiencia significativamente más desfavorable que los de otras regiones, tanto en términos de ingresos (que disminuyeron en la Región de Oriente donde las otras experimentaron un fuerte aumento) como también en términos de sus reacciones al programa.
- 3) Aunque no existe en la encuesta ninguna prueba directa de que las reacciones negativas sean causadas por una falta de capacitación y seguimiento, se trata de una probabilidad real.
- 4) El Programa de Crédito a la Microempresa se diseñó para alcanzar a mujeres pobres y de hecho participaron en él más mujeres que hombres.
- 5) Debido a la existencia de serios problemas en el Programa de Crédito a la Microempresa, los participantes del sexo femenino no reportan impactos económicos y sociales positivos de impacto sobre sus vidas.
- 6) Los ingresos de las mujeres que habían recibido préstamos efectivamente aumentaron de manera significativa entre el período anterior al préstamo y el período actual.

Recomendaciones:

- 1) En vista de que el Programa de Crédito a la Microempresa no funciona, por un amplio margen mejor que el Programa de Bancos Comunitarios, el CAM debería estudiar minuciosamente los beneficios potenciales de su eliminación.

- 2) Asegurarse de que la metodología sea adecuada para evitar la continuación de los problemas de morosidad. Los cambios realizados en 1996 aún no han producido mejoras en términos de la calidad de la cartera.
- 3) Asegurarse de que el costo por unidad prestada en este programa sea competitivo con los costos del Programa de Bancos Comunitarios. De lo contrario, debe considerarse seriamente la posibilidad de disolver este programa.
- 4) Corregir la forma de reportar los ahorros para evitar que los de un cliente sean aplicados al préstamo vencido de otro, y ajustar de conformidad las reservas y montos castigados a pérdidas.

Encuesta de la Microempresa

	1993	1997 Oriente	1997 Otras	1997 Individual
Ahora	43	22	30	28
Antes	2	39	16	22
Igual	49	39	54	50

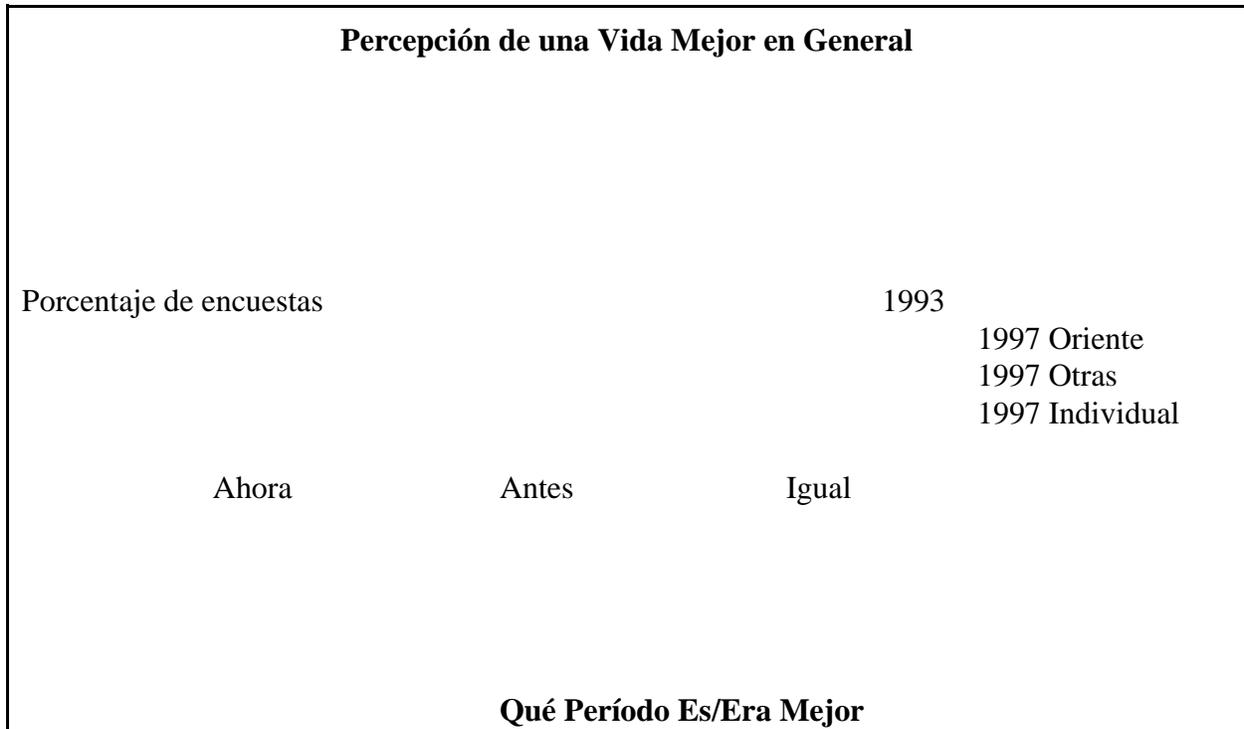
Percepción sobre Cuándo Tenían Más Fondos para la Educación de los Niños				
Porcentaje de encuestados	1993	1997 Oriente	1997 Otras	1997 Individual
Ahora	Antes	Igual		

	1993	1997 Oriente	1997 Otras	1997 Individual
Ahora	37	20	29	32
Antes	17	37	24	21
Igual	44	43	47	47



Encuesta de Microempresas

	1993	1997 Oriente	1997 Otras	1997 Individual
Ahora	65	26	38	40
Antes	4	34	22	22
Igual	31	40	40	38



	1993	1997 Oriente	1997 Otras	1997 Individual
Ahora	46	20	19	23
Antes	2	40	13	17
Igual	52	40	68	60

Mejor Nutrición

Porcentaje de encuestas

1993

1997 Oriente
1997 Otras
1997 Individual

Ahora

Antes

Igual

	1993	1997 Oriente	1997 Otras	1997 Individual
Ahora	42	19	22	28
Antes	6	44	24	25
Igual	52	37	54	47

Más Dinero para Medicinas

Porcentaje de encuestas

1993

1997 Oriente
1997 Otras
1997 Individual

Ahora

Antes

Igual

IV. SUSTENTABILIDAD INSTITUCIONAL DEL CAM

A. GERENCIA FINANCIERA Y SUSTENTABILIDAD

Se ha escrito mucho con relación al análisis del desempeño financiero del CAM durante la segunda mitad del período incluida la Revisión Institucional realizada por Price Waterhouse (11/94), el Estudio de Viabilidad elaborado por William Tucker (12/95) y la evaluación realizada por el Hub-FINCA de Guatemala (7/96). Este último informe otorgó al CAM su puntaje más bajo (44%) en la categoría de "Situación Financiera", por las siguientes razones:

- (1) El CAM no ha accedido a créditos externos.
- (2) La calidad de la cartera es problemática, y las correspondientes reservas y montos castigados a pérdidas tienen efectos negativos de importancia en los gastos, volumen de activos y base de capital.
- (3) Las actividades del CAM han producido pérdidas operativas.
- (4) La falta de liquidez constituye un problema potencial.

Otros resultados de importancia también fueron sometidos a un proceso de clasificación y discusión, lo cual incluyó un análisis similar del desempeño del CAM de enero a agosto de 1997 y, finalmente, a un análisis del borrador de las proyecciones quinquenales.

1. Desempeño Histórico C 1994 a 1996

a. Gerencia Financiera Cualitativa

El CAM ha sido criticado en el pasado por tener mecanismos de gerencia financiera inadecuados e información financiera imprecisa,²⁸ así como también por "una falta de responsabilidad consolidada en las áreas de presupuesto y planificación".²⁹ La evaluación realizada por Hub-FINCA en 1996 observó que los estados financieros eran imprecisos y no eran auditados por auditores externos, y que eran utilizados, tal como debían ser, como herramienta gerencial. Sin embargo, la evaluación criticó al CAM por no tomar decisiones financieras oportunas.³⁰ Bajo la dirección del Sr. Burgos, Gerente de Finanzas, se ha mejorado enormemente la calidad de la información. Es posible ahora conectar el sistema de crédito con el sistema de contabilidad, y el proceso de planificación se encuentra bastante adelantado gracias a la valiosa asistencia técnica proporcionada por FINCA. Toda la información solicitada por el Equipo de Evaluación estaba fácilmente disponible, proporcionándose información de apoyo para explicar situaciones específicas. Se ha mejorado la política de las reservas de acuerdo con la recomendación de William Tucker.³¹ Y muchas de las recomendaciones

²⁸ Evaluación de Medio Término, Chemonics, noviembre de 1993, pág. III-30-31.

²⁹ Evaluación, Price Waterhouse, noviembre de 1994, pág. 5.

³⁰ Evaluación Institucional y Financiera del CAM, Hub-FINCA, junio de 1996, pág. 20.

³¹ La Viabilidad Institucional del CAM, William Tucker, diciembre de 1995, Anexo II.

formuladas por FINCA con relación a la gerencia financiera y de crédito³² han sido ejecutadas, o se encuentran de ejecutarse, algunas con la colaboración de FINCA.

b. Estructura del Balance General

Como consecuencia del caso de fraude y otros préstamos morosos, el balance general se ha disminuido en un su nivel más alto al 31/12/93, a c 23,652,933 al 31/12/96. Las relaciones porcentuales basadas en cifras del b: cambiado substancialmente, de nuevo como resultado de las reservas establecidas y las cantidades castigadas neta se ha disminuido en términos tanto absolutos como relativos, indicando que será necesario aumentar la productividad de los activos para generar más ingresos y mejorar la sustentabilidad. Y hasta que los ingresos comiencen a aumentar las utilidades retenidas, será necesario suplementar el patrimonio neto cada vez más de es que la cartera ha de crecer.

La liquidez y el "palanqueo" (*leverage*) no fueron tan fuertes en 1995 debido a un aumento en las cuentas por pero sí mejoraron para el final del año 1996. En efecto, la situación identificada por Hub-FINCA, es decir, qu relación de activos líquidos pasivos corrientes era peligrosamente baja al final del año 1995³³ ha sido corregido relación de activos líquidos a pasivos corrientes aumentó de >1.0:1.0 al 31/12/95 a 3.2:1.0 al 31/12/96 (y a 7. 31/8/97). Pero hasta que el CAM tome prestados fondos en el mercado, estas razones de liquidez y "palanque tendrán ningún significado especial.

Relaciones del Balance General

	31/12/94	31/12/95	31/12/96
Cartera Neta/Total de Activos	69.6%	81.5%	56.5%
Activos Corrientes/Pasivos Corrientes	10.1	4.65	8.42
Total de Pasivos/Patrimonio Neto	0.12	0.33	0.21

Fuente: Estados Financieros del CAM.

(Nota: No estaban disponibles proyecciones sobre la relación de activos líquidos a pasivos corrientes).

FINCA, en su evaluación de junio de 1996, citó como problema adicional el hecho de que el CAM no ha logrado financiamiento de fuentes externas. También afirmó que, hasta que no se disminuyera el nivel de morosidad, acreedores no considerarían al CAM como un riesgo aceptable.³⁴

c. Productividad y Eficiencia

³² Evaluación Institucional y Financiera del CAM, Hub-FINCA, págs. 23-24, 28.

³³ Ibidem, pág. 13.

³⁴ Ibidem, pág. 12.

La Evaluación de Medio Término indicó que, si bien la productividad iba en aumento y los promotores de bancos comunitarios estaban llegando a su límite, los oficiales de crédito en el Programa de Crédito a la Microempresa lejos de alcanzar las normas de productividad de la industria. El informe de Hub-FINCA elaborado en junio de 1996 también destacó el alto número de empleados con relación al tamaño de la cartera. En efecto, la productividad se ha deteriorado en el Programa de Bancos Comunitarios desde 1995. También se ha reducido en forma pronunciada la relación de clientes del Programa de Crédito a la Microempresa por oficial de crédito, aun cuando el número de créditos se ha reducido substancialmente, porque ya no se está utilizando el mecanismo de los grupos de solidaridad.

La relación de clientes por promotor en el Programa de Bancos Comunitarios fue de 289 al 31 de agosto de 1997, lo que representa un aumento módico frente al nivel de 250 por promotor al final de 1996, pero es bastante inferior al máximo de 380 por promotor registrado en 1995. Esta tendencia refleja el hecho de que el número promedio de miembros de cada banco comunitario también es bajo: 22 en comparación con niveles altos de 26 y 28 al final de los años 1995 y 1994, respectivamente. Se ha reducido de manera substancial el número de clientes microempresarios por oficial de crédito ahora que ya no se está utilizando la modalidad de los grupos de solidaridad. Al final de 1996 el promedio de la carga de clientes por oficial de crédito fue de 124; al 31/8/97, había bajado a apenas 57. En comparación con ADEMI en la República Dominicana, que presta únicamente a microempresarios individuales, el CAM debe esforzarse para aumentar la productividad de sus oficiales de crédito. Los asesores de ADEMI son responsables de 90-140 préstamos por oficial de crédito individuales.³⁵

Es más, se observó en noviembre de 1993 que los costos salariales eran demasiado elevados para ser sostenibles y necesario efectuar cambios ya sea en términos de metodologías o de políticas salariales.³⁶ Los costos de personal representan la partida más grande de gastos, de modo que la productividad es una variable crucial para lograr la sustentabilidad. Se esperaría que, a medida que el programa evolucione y para alcanzar metas en términos de economías de escala generadas a raíz de montos promedios más grandes de los préstamos deberían de servir para reducir los costos unitarios; sin embargo, éste no ha sido el caso durante el período de 1994 a 1996.

Si se examinan los costos de operación (sin incluir las reservas para préstamos incobrables) con relación al personal por la cartera bruta, tal como hizo FINCA en su evaluación de junio de 1996, la tendencia observada es desalentadora. FINCA observó que esta relación debería ser del orden del 20%;³⁷ había aumentado al 50% en 1996 (y llegó al 75% al 31/8/97, después de anualizarse los gastos). Esto se debe al hecho de que la ligera reducción en los gastos de operación no está ni cerca de mantenerse al ritmo de la reducción abrupta en la cartera. Por supuesto, algunos gastos son fijos, pero un porcentaje cada vez mayor debería de variar con el volumen de la cartera, porque de lo contrario los gastos del personal de crédito en el campo.

Por el lado positivo, los costos de personal como porcentaje del total de costos administrativos (sin incluir costos financieros o reservas para préstamos incobrables) se han ido reduciendo progresivamente, prueba de que el CAM está tomando medidas orientadas a recortar los costos y trabajar de una manera más eficiente. Sin embargo, en vista

³⁵ The ADEMI Approach to Microenterprise Credit, A. Christopher Lewin, junio de 1991, pág. 89.

³⁶ Evaluación de Medio Término, Chemonics, noviembre de 1993, págs. III-33, III-35.

³⁷ Evaluación Institucional y Financiera del CAM, pág. 10.

volumen de préstamos también se ha reducido substancialmente y los gastos relacionados con el manejo de los préstamos para microempresas son altos y frecuentemente producen un rendimiento bajo, las relaciones de endeudamiento se han deteriorado enormemente en 1996 a pesar de la reducción en los costos de personal, tal como puede verse en la tabla siguiente. La relación del personal de crédito y de campo a otro personal ha ido bajando sobre estos tres años, pero tampoco es indicativo de una tendencia hacia una mayor productividad.

Indicadores de la Eficiencia sobre una Base Consolidada

	31/12/94	31/12/95	31/12/96	8/31/97
Costo por colón prestado	c 0.12	c 0.18	c 0.22	c 0.23
Costos de personal/Total de costos administrativos	79%	76%	74%	72%
Prestatarios activos/Personal de crédito en el campo	240	264	181	218
Prestatarios activos/Total de personal	145	152	98	115
Cartera O/S/Personal de crédito en el campo	c 194.846	c 263.358	c 167.432	c 161.936

Fuente: Informes internos del CAM.

No se realizó un análisis de los costos de cada programa por separado, ya que los métodos de distribución de costos no son nada científicos, especialmente a la luz del problema de la morosidad en la cartera de préstamos para microempresas y su volumen cada vez menor con relación a la cartera de los bancos comunitarios. Sin embargo, tal como se ha hecho anteriormente, el CAM debería analizar a fondo el costo por colón prestado en cada uno de los programas a fin de justificar la continuación de sus esfuerzos en el Programa de Crédito a la Microempresa, dadas sus altas tasas de morosidad.

d. Sustentabilidad

El CAM ha estado generando pérdidas de operación desde 1993, las cuales han erosionado seriamente su base (en un total acumulado de aproximadamente c 11,5 millones³⁸). Sin embargo, en 1994 los ingresos financieros fueron suficientes para cubrir sus costos financieros y operativos, *excluida* la reserva para préstamos incobrables. La relación es la que la USAID denomina autosuficiencia operativa a corto plazo.³⁹ Fue del 106% al 31/12/94, pero deterioró al 95% y 99% en los dos años subsiguientes. Un análisis más a fondo indica que los costos de operación disminuyeron, aunque sí lo hicieron los ingresos financieros. El tipo de interés ha sido del 3% mensual desde el inicio del programa, pero los costos van en aumento. No obstante, el aumento en la competencia impide aumentar el tipo de interés, de modo que el CAM se ve presionado para aumentar su eficiencia mediante la reducción de sus gastos.

³⁸Estado financiero interno del CAM de fecha 31 de agosto de 1997.

³⁹ Designing for Financial Viability of Microenterprise Programs, USAID/El Salvador, pág. 25.

de economías de escala. Una vez que el CAM se vea obligado a pedir prestados fondos en el mercado, los costos financieros aumentarán substancialmente, generando un impacto negativo sobre la sustentabilidad operativa.

Al examinar el siguiente nivel de sustentabilidad, el de la autosuficiencia operativa a largo plazo, se incluyen para préstamos incobrables, tal como debe hacerse al analizar la situación de una institución financiera. El costo más volátil de esta relación, por un amplio margen, y el que tiene el impacto más substancial es el de las reseñas de préstamos incobrables. Debido al fraude cometido en 1994 y el alto nivel de préstamos morosos, el consiguiente ajuste en las reservas ha tenido un impacto negativo substancial sobre la rentabilidad y sustentabilidad del CAM. Las reservas más grandes se establecieron en 1994 (c 9,384,375), lo cual redujo al 56% la autosuficiencia operativa. Desde entonces la relación ha mejorado progresivamente debido principalmente a reducciones en las reservas para préstamos incobrables.

Finalmente, la autosustentabilidad financiera, que ajusta los préstamos subvencionados y el capital para tomar en cuenta la inflación, ha seguido la misma tendencia que la autosuficiencia operativa a largo plazo. Pero la variable clave en esta relación a este indicador es la tasa de inflación. El recorrido parece fluctuar entre una tasa oficial del 11,4% y el 20% en 1995 y 1996, respectivamente, de acuerdo con la Dirección de Estadística y Censo en El Salvador, y el 20% proyectado de acuerdo con el anteproyecto del plan estratégico quinquenal. Por lo tanto, los cálculos que se presentan a continuación están basados en una tasa constante del 10%, como también en las tasas oficiales. En vista de que el CAM no tiene préstamos subvencionados y que tampoco tiene capital nuevo donado, la base que justifica tal ajuste está dada por las pérdidas del CAM. Esto también disminuye el efecto de la inflación en la autosustentabilidad.

Indicadores de la Sustentabilidad

	31/12/94	31/12/95	31/12/96
Operativa, CP	106%	95%	99%
Operativa, LP	56%	64%	82%
Financiera, con inflación del 10%	50%	64%	82%
Financiera, con tasas oficiales	NA	56%	74%

Fuente: Estados financieros del CAM.

2. Desempeño Actual y Comparación con Proyecciones (1997 a 2000)

a. Crecimiento del Balance General

Utilizando las cifras reales correspondientes a agosto de 1997 y las proyecciones del borrador del plan estratégico para los años 1997 a 2001, tanto el CAM como FINCA parecen optimistas con relación al crecimiento. Estas cifras no sólo muestran aumentos substanciales en términos del número de clientes (los aumentos porcentuales anuales en los bancos comunitarios varían entre el 23% y el 31% y en los prestatarios del Programa de Crédito a la Microempresa del 38% al 67%), sino también en el monto promedio de los préstamos. (Los préstamos bajo el Programa de Crédito a la Microempresa actualmente tienen un promedio de c 641 y se proyecta que ese promedio aumentará progresivamente hasta alcanzar un nivel de c 1,059 para el año 2000; los préstamos a microempresarios actualmente arrojan un monto promedio de c 3,630 y se proyecta que alcanzarán un nivel de c 6,394 para el mismo año.)

Cartera de Préstamos Consolidada

expresado en miles de colones o como porcentaje de la cartera total

	12/96 proy.	12/97 proy.	12/96 real	8/97 real	12/98 proy.	12/99 proy.	12/00 proy.
Total de clientes (#)	26.083	31.999	15.363	17.033	23.167	29.108	35.999
Cartera bruta, c	21.319	28.843	14.232	12.631	21.935	29.561	41.974
Cartera en riesgo: (%) > 30 días	15,0%	6,0%	21,8%	15,1%	6,0%	4,0%	3,0%

Fuente: Proyecciones para 1996 y 1997 C Séptimo Plan Anual; proyecciones para 1998-2000 C Borrador de Estratégico; cifras reales C informes internos del CAM.

Este crecimiento acelerado, si efectivamente puede lograrse, tendrá además importantes implicaciones en términos de la calidad de la cartera. Las proyecciones presentadas en el borrador del plan estratégico indican que los préstamos vencidos por más de 30 días representarán apenas el 6%, 4% y 3% de la cartera total en 1998, 1999 y 2000, respectivamente. Pero en vista de que el nivel que existía al 31/8/97 fue del 15,1%, esto puede lograrse únicamente castigando a pérdidas aquellos préstamos vencidos por más de 180 días, que representan el 11% del 15,1%, y permitir que ni los préstamos restantes ni ningún préstamo nuevo jamás alcance ese nivel de morosidad.

b. Estructura del Balance General

Debido a que las proyecciones muestran que la cartera aumentará substancialmente, también se han proyectado aumentos substanciales en la productividad de los activos. Si los supuestos son realistas, esto mejorará enormemente la rentabilidad del CAM, pero aumentar del 52% al 90% la relación de la cartera neta al total de activos constituye una meta sumamente ambiciosa. Según las proyecciones, las relaciones de liquidez y "palanqueo" alcanzarán niveles aceptables, aun cuando el CAM empiece a recibir empréstitos externos comenzando en 1999 (véase la Sección continuación).

Balance General al 12/31

	97 proy.	97-agosto	1998	1999	2000
Cartera neta , en miles de colones	13.209	11.542	20.582	28.646	40.926
Cartera neta/Total de activos	60%	52%	89%	90%	90%
Activos corrientes/Pasivos corrientes	28,3	16,5	21,4	17,2	16,2
Total de pasivos/Patrimonio neto	0,00	0,2	0,1	0,4	0,9

Fuentes: Borrador del plan estratégico y estados financieros correspondientes al 31 de agosto de 1997.

c. Productividad y Eficiencia

Tal como se indicó en la tabla de la Sección IV.A.1.c., anterior, en lo que va de 1997 el CAM ha mejorado li su productividad, tal como lo demuestra la relación de prestatarios activos a personal y de cartera pendiente a crédito, como también la relación de costos de personal como porcentaje del total de costos administrativos. se autorizaron aumentos salariales en 1997, las proyecciones señalan un aumento del 12% para 1998 y del 10 anualmente en lo sucesivo. Debían eliminarse unos 18 puestos de apoyo administrativo durante el último trin 1997; al 30 de noviembre de 1997, había 22 empleados menos que al 31/8/97, incluidos 10 empleados admin cuatro capacitadores. Las proyecciones indican una relación de personal de campo a personal administrativo al 30 de noviembre de 1997 la relación de personal de crédito/campo a personal administrativo fue de solame lo cual representa una reducción de su nivel de 4.2:1.0 al 31/12/96. A medida que crece la cartera, se contrata empleados de campo, pero el CAM tendrá que hacer un esfuerzo concienzudo por no aumentar el personal administrativo más allá de su relación deseada.

d. Sustentabilidad

Utilizando las mismas definiciones de sustentabilidad identificadas en la Sección IV.A.1., anterior, y compar cifras a las históricas, está claro que las tendencias continúan mejorándose. Se ha proyectado que el CAM alc sustentabilidad operativa, incluidas las reservas para préstamos incobrables, en 1998. Parece una meta alcanz la mejora lograda de 1996 a 1997 (del 82% al 94%). Nuevamente, la inflación es la "gran incógnita" cuando sustentabilidad financiera. Las tasas oficiales son radicalmente más bajas que las que utilizó FINCA en el bo plan estratégico, que indican que sería posible alcanzar la sustentabilidad financiera antes de alcanzarse la tas proyectada del 103% en 2001 (utilizando una tasa de inflación del 6%), SIEMPRE Y CUANDO todos los su relación a la cartera y los gastos resulten acertados. Lo que sí sabemos, sin embargo, es que el CAM no pudo autosustentabilidad para el final del proyecto, independientemente de la definición o tasa de inflación utilizac embargo, el futuro a corto plazo debería de ofrecer oportunidades realistas para que el CAM alcance su meta de sustentabilidad, si la cartera puede crecer sin problemas de morosidad y si pueden limitarse los costos par una rentabilidad razonable.

Indicadores de la Sustentabilidad

	8/31/97	1998	1999	2000	2001
Operativa, CP	99%	NA	NA	NA	NA
Operativa, LP	94%	102%	106%	111%	116%
Financiera, con inflación del 10%	80%	NA	NA	NA	NA
con tasas oficiales*	89%	NA	NA	NA	NA
con las tasas de FINCA**	57%	70%	82%	93%	103%

Fuentes: Borrador del plan estratégico y estados financieros del CAM al 31/8/97.

* Redondeado hacia arriba, para obtener cifras conservadoras, al 3% en 1997 y al 5% en lo subsiguiente.

** De acuerdo con el borrador del plan estratégico (pág. 32), 37% en 1997, 24% en 1998, 15% en 1999, 9% en 2000 y 6% en 2001.

e. Estrategias de Financiamiento

El CAM no ha obtenido financiamiento de fuentes externas distintas a la USAID y FINCA. Durante 1995 y 1996 el CAM discutió con Cooperación Técnica Española (CODESPA) y con el Banco Interamericano de Desarrollo perspectivas de obtener financiamiento,⁴⁰ pero hasta la fecha la situación no ha cambiado. Asimismo, las discusiones entabladas con FIS/ALA/EEC⁴¹ no llevaron a ningún arreglo de financiamiento. Además, FINCA debía contraer US\$4,9 millones al CAM sobre la vida del proyecto.

La única fuente nueva de fondos que se menciona en el borrador del plan estratégico se refiere a la posibilidad de préstamos comerciales comenzando en 1999, utilizando el programa de garantías de FINCA. Se calcula que el CAM necesitará de c 7,5 millones en 1999, un valor que aumentará a c 19,8 millones y a c 30 millones en 2000 y 2001 respectivamente. No se han detallado ni los requisitos de elegibilidad del CAM ni los costos correspondientes. La Directora Ejecutiva indicó que el financiamiento para 1998 provendrá de amortizaciones más frecuentes al CAM por parte de los bancos comunitarios; en vez de efectuar amortizaciones sobre una base mensual, los bancos comunitarios amortizarán sus préstamos cada 15 días, y para el final de 1998 las amortizaciones se efectuarán semanalmente. Esto puede generar liquidez para la rotación rápida de préstamos, pero no para el crecimiento proyectado de la cartera.

3. Recomendaciones

- 1) El CAM debería finalizar su plan estratégico de cinco años y utilizarlo como una herramienta gerencial para medir el desempeño sobre una base regular.
- 2) A fin de alcanzar la sustentabilidad, el CAM debe aumentar su cartera de préstamos **en tanto mantiene la calidad de la misma**. Se requiere de una evaluación minuciosa del Programa de Crédito a la Microempresa para analizar su rentabilidad frente a la del Programa de Bancos Comunitarios.
- 3) Es necesario aumentar la productividad del personal hasta alcanzar normas de la industria.
- 4) Deben limitarse los costos, especialmente los costos de personal. El CAM debería asegurarse de no permitir que aumentos salariales o planes de incentivación erosionen el progreso logrado recientemente en esta área.
- 5) Para financiar el crecimiento proyectado, el CAM tendrá que obtener ya sean préstamos o capital reconociendo que los préstamos pueden aumentar substancialmente sus gastos si tiene que pagar de interés de mercado más una comisión por la garantía de FINCA. Las fuentes de estos fondos continúan siendo vagas, y la falta de opciones viables podría poner fin al crecimiento del CAM impidiendo que logre la sustentabilidad financiera.

B. ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO GERENCIAL Y ADMINISTRATIVO

⁴⁰ Séptimo Plan Anual del CAM, pág. 4.

⁴¹ Evaluación de Medio Término, Chemonics, pág. III-39.

1. Debilidad Institucional Temprana

En la Fase I del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, es decir, antes de descubrirse a mediados de 1993 fraude masivo en la Oficina Regional del CAM en San Miguel, se habían identificado debilidades en la gerencia y administración del CAM y se habían formulado recomendaciones para la prestación de asistencia técnica por parte de la oficina central para ayudar al Centro a avanzar hacia el logro de la sustentabilidad institucional. Aunque elogió el "éxito" del Programa de Bancos Comunitarios, la evaluación realizada por Carana en mayo de 1993 indicó que el crecimiento rápido del proyecto en el campo, incluida su cartera de préstamos, estaba dejando atrás las "capacidades gerenciales" del proyecto.⁴² Existían problemas de comunicación y de línea de autoridad en las relaciones entre la USAID/El Salvador, la oficina de FINCA (oficina en Alexandria, Virginia), la oficina de FINCA en El Salvador y el CAM. Carana concluyó que necesitaba esforzarse más por ayudar al CAM a lograr la autosuficiencia, incluido el mejoramiento de su sistema de información gerencial.

Seis meses más tarde (noviembre de 1993), la Evaluación de Medio Término realizada por Chemonics también elogió el crecimiento rápido en los préstamos otorgados en el campo al mismo tiempo que destacó las debilidades organizacionales del CAM e hizo hincapié en la necesidad de la prestación por FINCA de asistencia técnica de una mejor calidad en aspectos institucionales. El crecimiento rápido de la cartera de préstamos se logró mediante los esfuerzos promocionales del personal de campo, que se había beneficiado de la presencia de los capacitadores regionales del CAM; las oficinas regionales proporcionaban apoyo efectivo a los promotores. En cambio, la Oficina Central para apoyar las actividades en el terreno y proporcionar información a organizaciones externas, resultó ineficaz. El CAM no crecía como organización de conformidad con un plan bien concebido de desarrollo a largo plazo. Como se indica en el informe de Chemonics:

El componente de desarrollo institucional presenta atrasos con relación a las operaciones de campo, a pesar del énfasis asignado a este componente por FINCA durante los últimos seis meses... FINCA no adoptó un enfoque prudente con relación al fortalecimiento del CAM.⁴³

El CAM fue objeto de fuertes críticas por su falta de controles internos. Chemonics observó con perspicacia que la falta de información precisa y el mal manejo de los fondos en efectivo ofrecen "un campo fértil para el fraude...".⁴⁴

Aunque tanto el informe de Carana como el de Chemonics criticaron las deficiencias institucionales del CAM y la asistencia técnica relacionada que proporcionaba FINCA, los informes formularon estas observaciones y recomendaciones en el contexto del éxito percibido del proyecto en términos de ayudar a miles de beneficiarios, principalmente mujeres, quienes aprendían por primera vez en sus vidas a solicitar fondos prestados, amortizar préstamos y acumular ahorros.

⁴² Carana Corporation, Evaluación Institucional de FINCA International, (?) de mayo de 1993, Resumen Ejecutivo, pág. 2.

⁴³ Ganuza, M. Nash, J. y Rivarola, M.A. (Chemonics), Evaluación de Medio Término del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, págs. 1-2.

⁴⁴ Ibidem, pág. III-31.

Tal como se ha comentado en otro aparte de este informe, se expresó de más el crecimiento de la cartera de préstamos del CAM; se habían establecido reservas inadecuadas para préstamos incobrables y se había subestimado la recuperación. Los efectos del fraude, conjuntamente con los montos castigados a pérdidas, disminuyeron el valor de los activos y el capital del CAM. Aunque la USAID está fomentando programas de crédito para combatir la pobreza y "promover el otorgamiento de préstamos por montos menores de US\$300", el equipo encontró que el promedio de los préstamos de los bancos comunitarios era de solamente US\$74 al 31 de agosto de 1997. Este bajo promedio de préstamo y las economías de escala llevaron a costos operativos altos con relación a los ingresos por intereses, creando la necesidad de limitar los costos administrativos a fin de disminuir el déficit operativo y avanzar hacia la sustentabilidad financiera. Pero algunas de las mejoras organizativas requeridas implicaban costos adicionales: por ejemplo, la adaptación y utilización de nuevos programas de cómputo integrados y el aumento en la capacitación para el personal.

En la Fase 2 del proyecto, comenzando en el segundo semestre de 1994, FINCA/CAM tuvo que enfrentarse con las pérdidas financieras inmediatas del fraude, con la necesidad de reformar tanto el Programa de Bancos Comunitarios como también el de Crédito a la Microempresa y la necesidad continua de fortalecer al CAM como institución financiera para que alcanzara la autosuficiencia. Aunque la Misión optó por continuar con el proyecto, sometió tanto a FINCA como a CAM a un grado de fiscalización aún más estricto, incluyendo la elaboración de los siguientes estudios financieros: Misión: Evaluación de Control Interno, por Marion International Development Services (octubre de 1994); Evaluación del Proyecto Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), por Price Waterhouse (noviembre de 1994); y La Estructura Institucional del Centro de Apoyo a la Microempresa, por William Tucker (diciembre de 1995). La Misión también revisó el Informe de la Evaluación Administrativa realizada en el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) durante el Período del 29 de Agosto al 20 de Septiembre de 1994, elaborado por Castellanos Campos y Cía. directamente para el CAM.

2. Desempeño Actual y Comparación con las Recomendaciones

a. Junta Directiva y Estructura Gerencial

El concepto original del proyecto contempló un proceso que operaría desde abajo hacia arriba y que a la larga crearía una entidad controlada por sus clientes:

La estrategia básica será desarrollar, desde **abajo hacia arriba**, una institución financiera nueva que atenderá las necesidades de los microempresarios. Se contempla una institución participativa que será controlada cada vez más por una Junta Directiva cuyos directores sean representantes electos de la parte de los clientes. Así, en las primeras etapas de su desarrollo, se asignará más énfasis a la promoción de **instituciones sanas a nivel de base (bancos comunitarios u otras formas de sociedades primarias)** que a la creación "de la noche a la mañana" de una institución financiera a nivel nacional. En otras palabras, se contempla que las organizaciones de base y nacional crecerán en tandem quedando ésta atenta a las necesidades cambiantes de sus clientes y resistiéndose a la "esclerosis burocrática" que con tanta frecuencia afecta a las instituciones creadas "desde arriba hacia abajo". [la letra negrilla agregada]⁴⁵

⁴⁵ RFA El Salvador 90-013, Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, 12 de junio de 1990, pág. 5.

Reducción de la Participación de FINCA Aun cuando parecía que marchaban bien los Programas de Bancos Comunitarios y de Crédito a la Microempresa en la Fase 1, FINCA optó por retener un grado considerable de operativo y de formulación de políticas. Aunque la Misión apoyaba la entrega de un mayor grado de control : Directiva controlada por salvadoreños, FINCA retuvo su influencia, sosteniendo que "...el interrogante de la propiedad/tipo de gestión debía resolverse antes de que la organización pudiera independizarse de FINCA y c USAID".⁴⁶ Al luchar FINCA y el CAM con el fraude en la Fase 2, quedó evidente que el CAM era débil como organización y que las organizaciones de base subyacentes no eran "sanas". FINCA encontró que, a agosto de

... en esencia, el CAM [no tenía] dirección alguna, ya que su Director Ejecutivo había renunciado y su Directiva estaba dividida y carente de eficacia en sus esfuerzos por diseñar y ejecutar un plan de recuperación viable... Se había suspendido en forma indefinida el proceso de planificación estratégica, lo mismo que asuntos relacionados con la gestión y propiedad institucional.⁴⁷

En enero de 1995, se eligieron representantes salvadoreños a la Junta Directiva, incluidas dos mujeres miembros de bancos comunitarios. Pero FINCA retuvo un grado considerable de influencia en la Junta, arguyendo que los miembros del CAM eran tan críticos que sería necesario postergar el retiro de FINCA de los procesos decisivos y gerenciales del CAM. FINCA asumió la responsabilidad de "estabilizar" al CAM y debía tener una "participación mayoritaria" en la Junta Directiva del Centro.⁴⁸

Pero, en vez de disminuirse progresivamente el papel de FINCA, tal como se había contemplado en el diseño del proyecto, su involucramiento continuó en aumento. El 9 de marzo de 1996, la Asamblea General del CAM aprobó por votación la afiliación del CAM a FINCA International. El CAM paga honorarios a FINCA a cambio de ser designada como afiliada, con base en una comisión equivalente al 1% del valor de los préstamos, comisión que el CAM transmite a sus prestatarios. Algunas personas se han preguntado si se puede justificar pagar tal monto a cambio de recibir la condición de afiliada. Según FINCA, la condición de afiliada garantizará para el CAM el apoyo de FINCA después de finalizado el proyecto a la vez que facilitará su acceso al Fondo de Capital para Bancos Comunitarios administrado por FINCA. Esta condición de afiliada tiene como propósito facilitar el intercambio de experiencias entre las diversas afiliadas de FINCA.

En 1996, la importancia práctica que tenía FINCA para el CAM a nivel operativo cobró nueva vida al recibir fondos de donación de la USAID para operar una oficina regional, o "Hub", que luego procedió a proporcionar asistencia técnica a instituciones de microfinanzas en siete países de América Latina (Guatemala, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú). El Hub de FINCA recibe fondos de la División de Respuestas Humanitarias, Oficina de Cooperación Privada y Voluntaria (BHR/PVC) de la USAID, en Washington, D.C., y opera desde su base en San Salvador. Según FINCA International, FINCA también recibió de CGAP fondos del Banco Mundial para cubrir algunos costos del Hub. Aunque se han cruzado comunicaciones periódicamente entre el BHR/PVC y la USAID/El S

⁴⁶ FINCA International, Inc., Plan de Trabajo del Quinto Año del CAM [texto revisado], 14 de febrero de 1995, Introducción, pág. 3.

⁴⁷ Ibidem, Introducción, pág. 2.

⁴⁸ Ibidem, Resumen Ejecutivo.

ésta no forma parte de ningún comité o grupo de la USAID (ya sea virtual o de otro tipo) que proporcione fis retroalimentación sobre el Hub. A mediados de 1996, el Hub de FINCA realizó una revisión amplia del CAM actualmente representa el contexto para la continuación de la asistencia técnica al Centro por parte de FINCA

En suma, al finalizarse el proyecto en agosto de 1997, el papel de FINCA en el CAM, contrariamente a lo diseñado del proyecto, continúa siendo importante: FINCA proporciona dirección en la Junta Directiva del CAM a través del Hub, continúa siendo una fuente importante de asistencia técnica al Centro mientras éste emprende campaña actual (Fase 4) para lograr la sustentabilidad. Deberían vigilarse periódicamente los beneficios recibidos por el CAM a cambio de su condición de afiliada de FINCA, en particular para evaluar la asistencia proporcionada y el acceso del CAM al Fondo de Capital para Bancos Comunitarios.

Operación Proyectada del CAM por Personal Salvadoreño En las Fases 2 y 3, se delegó un grado de responsabilidad cada vez mayor de la Junta Directiva del CAM a la Directora Ejecutiva. La jerarquía se presentó en el Organigrama (Figura 2). Se nombró a la Licenciada Ana Ingrid de Segovia, el 12 de enero de 1995, para ocupar el cargo, y ella continúa en ese puesto actualmente. En contraste con la Fase 1, en la que FINCA intervino directamente en las operaciones diarias, la Directora Ejecutiva sí ejerce poder decisorio, sujeto a la orientación y fiscalización de la Junta Directiva en materia de políticas. Esta "definición del proceso decisorio" como también la separación de las responsabilidades de la Junta de las de la Directora Ejecutiva establecida en el Quinto Plan de Trabajo Anual se ejecutaron y continuaron funcionando hasta agosto de 1997.

El haber conferido a la Directora Ejecutiva autoridad suficiente para manejar y tomar decisiones contribuyó a la eficiencia de las actividades administrativas, de personal y de controles internos que se discuten a continuación. El personal y la dirección ahora pueden dialogar de una manera substantiva con los asesores del Hub de FINCA durante las actividades de asistencia técnica.

Así, aunque FINCA retuvo un grado considerable de control a nivel de la Junta Directiva, el CAM está funcionando a nivel operativo bajo la dirección de la Directora Ejecutiva, una profesional salvadoreña.

Dominio Previsto de Prestatarios en la Junta En las Fases 2 y 3, se encontraba en operación un proceso que funcionaba esencialmente "desde arriba hacia abajo", al enfrentarse FINCA por un lado y la dirección superior de la Junta Directiva del CAM por otro con los bancos comunitarios inestables a nivel de base y con las microempresas, los grupos de solidaridad, con el fraude, y con problemas con la cartera, como también con las debilidades del CAM. El proceso previsto que operaría "desde abajo hacia arriba" no se dio, y el proyecto tampoco finalizó con una Junta Directiva dominada por los clientes del Centro.

La máxima autoridad del CAM es la Asamblea General, la cual tiene varias autoridades de importancia, incluida la aprobación de los estatutos del Centro; la elección de los miembros de la Junta Directiva; la aprobación del p

⁴⁹ Hub Centroamericano de Asistencia Técnica, Evaluación Institucional y Financiera del Centro de A Microempresa, Guatemala, julio de 1996.

⁵⁰ Quinto Plan de Trabajo Anual, op. cit., Resumen Ejecutivo.

políticas y estrategias; y el nombramiento del auditor externo. La Asamblea General está formada por socios y socios activos.

Es en efecto discutible que no haya existido suficiente flexibilidad para engendrar para el CAM un proceso determinado por los participantes. Aun con los esfuerzos de la Misión, FINCA y la Junta Directiva del CAM lucha simplemente mantener al CAM con vida.

Idealmente, la Junta Directiva sería controlada por nacionales salvadoreños que hubieran formulado un compromiso personal con el propósito social del CAM y con el logro de la eficiencia operativa y la sustentabilidad institucional financiera. Algunos miembros de la Junta serían prestatarios activos del Centro, mientras que otros aportarían conocimientos a partir de su experiencia en el sector privado, con alguna OPV u otra experiencia pertinente. En la práctica, el CAM ha experimentado dificultades para identificar candidatos a miembro de su Junta, ajenos al que reúnan estas normas.

Frente a esta realidad, se ha sugerido razonablemente que los representantes expatriados de FINCA continúen desempeñando un papel útil. Tanto los estatutos originales como también los reformados contemplan la representación de FINCA en la Junta Directiva del CAM con base en su condición de fundador.

Para lograr que la Asamblea General sea más eficaz y para preparar a los socios activos para ser miembros de la Junta, los estatutos del CAM fueron reformados en 1997.⁵¹ Para ser un socio activo, es necesario ser mayor de edad, ser una persona con ética y contar con experiencia verificable en las actividades realizadas por el CAM. Un socio activo no puede ser un funcionario público, ser un deudor moroso en el programa del CAM, tener lazos de consanguinidad con un miembro de la Junta Directiva o con un funcionario del CAM, o ser un empleado de un programa del CAM. Los estatutos establecen un proceso de pasos múltiples para llegar a ser un socio activo, incluyendo la realización de un seminario de capacitación y a un banco comunitario y la finalización de un trabajo de seis meses relacionado con los programas del CAM.

La imposición de una serie de requisitos tan exigentes y que consumen tanto tiempo puede reflejar la falta de control de la Asamblea General y de la Junta Directiva con los aportes efectuados por miembros anteriores.

El proceso de selección parece operar "desde arriba hacia abajo", en el sentido de que las personas que actualmente reúnen sus normas. La estructura existente de la Asamblea General y de la Junta Directiva es determinada por los participantes en un grado mucho menor que el previsto en el diseño original del proyecto. Existe el peligro de que el CAM se convierta en un club cerrado con poca infusión de "sangre nueva", lo cual podría hacer que el Centro no pueda, responder de una manera flexible a las cambiantes condiciones externas o a sus propias debilidades. Así, la Asamblea General y la Junta Directiva del CAM distan mucho de ser controladas por sus clientes, y los actuales utilizados para seleccionar miembros activos ponen mucha autoridad en manos de los miembros actuales de la Junta, dejando a los clientes actuales poco poder como grupo.

⁵¹ Hatch, John K., Estatutos de la Asociación Centro de Apoyo a la Microempresa "CAM", El Salvador, abril de 1997.

b. Administración

Al finalizarse el proyecto en agosto de 1997, muchas de las debilidades administrativas citadas en la Evaluación Medio Término y otros informes ya habían sido abordadas. Si bien en comparación con la situación que imperó mediados de 1994 la administración del CAM presentaba mejoras en términos generales, aún se requieren más acciones adicionales, especialmente para completar e integrar la computarización de las operaciones y de la contabilidad.

Los asuntos de personal son dirigidos por un Gerente Administrativo, quien comenzó a trabajar en febrero de 1997 durante la Fase 2. Algunos manuales administrativos han sido actualizados mediante memorándums, y deben ser manuales revisados en 1998.

Para finales de noviembre de 1997, se ha reducido de 210 a 126 el número de empleados. Como una reducción de personal se realizaron reducciones en el campo y en la oficina central, manteniendo igual la proporción entre los dos: el 70% de los empleados trabajan en el terreno. Entre los cargos afectados por el recorte de personal figuran el mensajero, capacitadores y auxiliares de contabilidad. El personal se recortó principalmente para disminuir los costos de personal, así reducir el déficit operativo.

En términos generales, el personal de la oficina central presenta un índice de escolaridad más favorable que el de los años noventa. Muchos puestos gerenciales son ocupados por egresados universitarios o por estudiantes que han terminado sus estudios académicos y que están trabajando en su tesis. Otros miembros del personal son egresados de escuela secundaria o tienen diplomas técnicos en áreas tales como contabilidad o trabajo social. Muchos de los promotores estudiaron trabajo social.

Utilizando descripciones de puestos elaborados en 1996, el CAM anuncia las vacantes en la oficina central; en el terreno se anuncian a través de comunicaciones y contactos informales en las regiones. Para los puestos en el terreno, el Director Regional y miembros de su personal seleccionan tres candidatos finalistas y envían sus currículums y documentos de respaldo al departamento administrativo de la oficina central. Dependiendo del puesto a administrarse una prueba a los finalistas. Previa consulta con elementos competentes de su personal, el Gerente Administrativo efectúa la selección final. Por lo general, el CAM sigue una política de ascender a sus propios empleados siempre que sea posible.

Los niveles salariales del personal de campo del CAM son bajos; el salario de los promotores a nivel de ingreso supera el salario mínimo. Algunos de los promotores del CAM han sido contratados por otros programas de crédito de la microempresa o se han retirado para buscar mejores sueldos en campos no relacionados. Desde hace mucho tiempo se han recomendado pagos de incentivación para el personal de campo, y el CAM tiene pensado instituir un sistema de incentivos, virtud del cual la compensación esté condicionada al crecimiento de la cartera de préstamos y otros criterios. El Hub ha ofrecido asistencia técnica al CAM en el diseño del sistema de incentivos.

Una reacción prudente al descubrimiento del fraude fue la centralización de la administración financiera, de esta manera permitiendo que el personal de la oficina central proporcionara un mayor grado de fiscalización. El personal de las oficinas regionales y central del CAM intervienen en todos los pasos del proceso de crédito, el cual culmina con la aprobación final de la solicitud por parte de un comité de crédito a nivel central. La oficina de finanzas emite el cheque, lo entrega al Gerente del Programa, quien ordena su entrega al promotor correspondiente en el campo. El cliente cambia el cheque, el cual es conciliado y controlado posteriormente por el departamento de contabilidad. Tal

explica a continuación, la unidad de auditoría interna efectúa verificaciones puntuales por separado sobre las transacciones de préstamo. Así, el proceso de administración de préstamos está sujeto a controles más rigurosos que a mediados de 1994.

El CAM no cuenta actualmente con un sistema de información gerencial integrado. Algunas de las funciones están computarizadas (contabilidad), y otros no lo están (emisión de cheques). Los saldos en la cartera de préstamos se generan por computadora, se concilian manualmente sobre una base mensual con los valores proporcionados por el sistema de contabilidad computarizado. Las discrepancias se investigan y se eliminan, de modo que el valor de los préstamos en el balance general siempre concuerda (a diferencia de la situación que prevalecía en años anteriores) con el total arrojado por el sistema de préstamos. El programa de contabilidad computarizado permite realizar comparaciones de los ingresos y gastos históricos con los del período actual. Sin embargo, el presupuesto se genera con un cómputo diferente, lo cual obliga la digitación de datos reales para poder generar las variaciones presupuestadas.

El desarrollo de un sistema de información computarizado se ha visto atrasado en años anteriores por cambio de programa de cómputo ofrecido por FINCA misma en los años iniciales (aprovechando los avances registrados por FINCA en otros países) y por un trágico accidente de aviación en agosto de 1995 en el que perecieron el personal de FINCA. Más recientemente, la Unidad de Información del CAM, cuyo director actual fue ascendido a nivel nacional para ocupar el cargo en mayo de 1995, ha asumido la iniciativa en el diseño conceptual de su propio sistema. Como puede observarse en la esquemática (Figura 3), el CAM integraría módulos de contabilidad y de control de los préstamos en un sistema general con otros módulos, incluido el módulo presupuestario.

Actualmente no se sabe si el CAM desarrollará este sistema por sí mismo o si aprovechará el sistema que actualmente está siendo desarrollado por el Hub. FINCA tiene un subcontrato con la Soft Corporation, que actualmente desarrolla un programa de cómputo integrado, denominado SIEM 100, para organizaciones (tales como el CAM) en diversos países. La oficina del Hub está diseñando un sistema que incluye módulos integrados para la planificación estratégica y el plan operativo anual, y para las operaciones de monitoreo. El personal técnico del CAM está cooperando con el personal del Hub para adaptar el sistema de éste a las necesidades del Centro. El sistema del Hub está siendo modificado para incluir los ahorros de los prestatarios del CAM, flexibilidad para calcular los intereses de diferentes maneras, y el catálogo de cuentas del Centro. El CAM espera tomar una decisión a principios de 1988 respecto a la conveniencia de utilizar el sistema del Hub (adaptado) o continuar desarrollando su propio sistema. O, alternativamente, el CAM podría integrar su programa de contabilidad (por ejemplo, libro mayor y activos fijos) y establecer un interfase entre ese programa y los módulos de planificación estratégica y otros módulos no contables del Hub.

Es un símbolo de la fuerza del CAM que su personal técnico puede cooperar eficazmente con los consultores del Hub y evaluar opciones orientadas a lograr un sistema de información integrado. En todo caso, se contempla que a finales de 1988 el CAM tendrá en operación un sistema de información mucho mejor.

c. Control Interno y Auditoría Externa

Tras el descubrimiento del fraude, se reorganizó la función de control interno en el CAM, se contrató personal profesional y se implantó un sistema eficaz. En los años tempranos del CAM, auditores internos trabajaron bajo supervisión directa de los gerentes regionales, con poca fiscalización por parte de la oficina central del Centro. Ninguna línea de autoridad directa e independiente, ya sea al Director Ejecutivo del CAM o a su Junta Directiva.

práctica, los auditores internos realizaban una amplia variedad de funciones administrativas, pero no ejecutaban un programa sistemático de auditorías independientes.

Comenzando a principios de 1995, se reorganizó la unidad de control interno bajo su propio gerente (Jefe de Interno), quien se reporta directamente a la Junta Directiva y mantiene informada a la Directora Ejecutiva acerca de las actividades de la unidad. La Junta Directiva estableció un comité de vigilancia, formado por el Presidente, el Vicepresidente y el Representante Legal; un asesor del Hub de FINCA funge como observador en el comité. La Junta revisa y aprueba los planes anuales de auditoría interna y proporciona servicios periódicos de fiscalización de las actividades de la unidad, incluyendo la puesta en marcha del plan de auditoría actual. Las recomendaciones que surgen de las auditorías internas son elevadas a la atención de la Directora Ejecutiva y otros gerentes para que tomen las acciones correspondientes. Así, en gran medida el CAM ha cumplido con las recomendaciones formuladas por Chemonics con relación a las auditorías internas.⁵²

Un elemento clave de la administración financiera en general y del control interno en particular es la separación de funciones. El proceso de aprobación y desembolso de préstamos descrito anteriormente indica la intervención de diferentes oficinas del CAM. La unidad de control interno destina el 70% de su tiempo a la verificación de las transacciones de individuos que son miembros de bancos comunitarios, miembros de grupos de solidaridad bajo el Programa de Crédito a la Microempresa, o prestatarios microempresarios individuales. La unidad realiza visitas puntuales, que incluyen la verificación de las tarjetas de identidad de los clientes. En los primeros 11 meses de este año la unidad visitó a 561 de los 635 bancos comunitarios (88%). La unidad se cerciora de que el personal del CAM en el terreno no maneja dinero en efectivo, una práctica anterior que contribuyó al fraude cometido en San Miguel en los meses de febrero y marzo. Los meses de abril y mayo la unidad revisa los endosos en todos los cheques emitidos a prestatarios.

Tal como se recomendó, el CAM ya no utiliza los servicios de Andersen como su auditor externo, optando ahora por utilizar los de la firma salvadoreña Morán y Méndez. La firma realiza revisiones trimestrales de las transacciones financieras, incluyendo visitas al terreno.

Las actividades actuales de auditoría interna y externa deberían de servir para impedir la reincidencia de un caso de fraude sobre una base tan extensa y prolongada como el que se descubrió en la oficina regional de San Miguel. Los controles internos en particular están bien establecidos y aceptados dentro del CAM, al grado que forman parte de la cultura corporativa del Centro.

3. Estrategias Gerenciales y Administrativas Planificadas para el Futuro

A continuación se enumeran estrategias gerenciales y administrativas que el CAM tiene programado poner en práctica que se encuentran en consideración para fortalecer al Centro como organización:

Ejecutar una campaña activa para reclutar y capacitar a candidatos a miembro de la Asamblea General para su posible incorporación a la Junta Directiva. Identificar candidatos entre prestatarios del CAM y nacidos en El Salvador que tengan experiencia con OPVs y el sector privado.

⁵²Ibidem, págs. 22.

Disminuir el número y la influencia de representantes de FINCA en la Junta Directiva a medida que se identifiquen salvadoreños más comprometidos y más capaces para reemplazarlos. A largo plazo, mantener los beneficios de la afiliación con FINCA International mientras se transforma el CAM en una institución controlada por sus beneficiarios.

Continuar con los esfuerzos por mejorar la gestión y la administración del CAM de una variedad de maneras tales como capacitación del personal, computarización e integración del sistema de información, gerencia, actualización y ejecución de manuales, y reclutamiento de personal con formación académica adecuada.

Establecer un sistema de pagos de incentivación para promotores que premie los esfuerzos por aumentar el volumen total de la cartera de préstamos y por establecer un equilibrio en la cartera entre prestatarios rurales, al tiempo de mantener la calidad de la cartera.

Descentralizar una parte del proceso decisorio hasta el nivel regional al tiempo de retener la supervisión centralizada respecto a las aprobaciones de desembolsos y auditorías internas. Mantener la separación de funciones en el flujo de fondos para limitar las oportunidades de fraude.

Continuar aprovechando, con precaución, la asistencia técnica de FINCA proporcionada a través de FIDUCIA, y evaluar lo adecuado de la asistencia programada para ser proporcionada al CAM antes de su entrega.

Controlar los costos operativos de modo que una administración eficaz del CAM pueda contribuir al crecimiento de la cartera de préstamos y al logro de la sustentabilidad financiera.

En resumen, al tiempo que mantiene su compromiso con el propósito social de mejorar la situación de los pobres, especialmente la de las mujeres pobres, el CAM quiere ser, a la larga, una institución financiera autosuficiente controlada por salvadoreños, principalmente prestatarios, que aprenda de las experiencias microempresariales en otros países a través de su afiliación con FINCA International.

4. Conclusión

Después de evaluar el actual desempeño gerencial y administrativo, se llega a la conclusión de que, a finales de 1990, tras haber aguantado los golpes del fraude (Fase 2) y haber reorientado tanto su programa como su organización (Fase 3), el CAM ahora es una organización más ágil y más capacitada.

Un reto clave para la actual campaña para lograr la sustentabilidad (Fase 4) será el de controlar los costos administrativos, al tiempo que se procura lograr el crecimiento sano de la cartera de préstamos y fortalecer al CAM como organización.

5. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

Lecciones Aprendidas

1. Desde el inicio del proceso de ejecución, es importante establecer un equilibrio entre el crecimiento de una cartera de préstamos de alta calidad y la necesidad de fortalecimiento institucional. En efecto,

ritmo de crecimiento deseable depende de factores institucionales tales como la eficiencia, el p de gestión, y su "...capacidad para mantener un firme control sobre una red descentralizada y c de sucursales..."⁵³.

Recomendaciones

1. Al desarrollar programas de bancos comunitarios y otros programas de crédito a la microemp conviene comenzar temprano a proporcionar oportunidades y capacitación para el desarrollo d capacidad y liderazgo de personal salvadoreño, tanto prestatarios como personal institucional.
2. Ahora que se han emprendido programas de bancos comunitarios y otros programas de crédito microempresa en muchos países, deberían compartirse las lecciones aprendidas. La condición CAM como afiliada de FINCA representa una forma de lograr eso.
3. Puede ser posible disminuir el conflicto entre el desarrollo desde abajo hacia arriba de una organización como el CAM y la necesidad de control por parte de la Junta Directiva y las agei financiamiento. Ahora que se sabe más acerca de qué funciona y qué no funciona en las microfinanzas, puede ser posible para otros proyectos entregar un mayor control administrativ políticas, y hacerlo más temprano, a los beneficiarios y otros nacionales del país que hayan fo un compromiso con los propósitos del desarrollo de la microempresa.

C. EL PAPEL DE FINCA INTERNATIONAL EN EL CAM

1. El Interrogante

Uno de los temas más controversiales con relación al Proyecto de Desarrollo de la Microempresa que se cons es el del papel desempeñado por FINCA International. Aunque la mayoría de los observadores acuerdan que International introdujo un valioso concepto que ha facilitado un proceso de acercamiento efectivo a la poblac de El Salvador, el desempeño de FINCA ha sido criticado repetidamente con relación a cuatro temas importa

1. Desarrollo inadecuado del modelo programático, lo cual dio lugar a errores costosos.
2. Gerencia a distancia sin una supervisión adecuada de la nueva institución creciente (CAM) y t gerenciales/de desarrollo institucional inadecuadas.
3. Microgerencia que no permitió que el CAM evolucionara y asumiera responsabilidades, una s simbolizada por el hecho de que tres miembros de la Junta Directiva del CAM son funcionari FINCA de nacionalidad norteamericana (de los cuales dos desempeñan los cargos más import Presidente y Tesorero).

⁵³Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, [borrador de Documento de Declar: Políticas] sobre el Desarrollo de la Microempresa, op. cit., pág. 30.

4. La inversión excesiva de fondos para cubrir costos norteamericanos y otros costos expatriados lugar de dedicar fondos a las necesidades específicas del CAM y de sus prestatarios.

2. La Estructura de las Relaciones de FINCA con el CAM

La relación de FINCA con el CAM ha sido regida por tres documentos básicos. El primero es el Acuerdo Co celebrado entre la USAID/El Salvador y FINCA. Este Acuerdo autorizó a FINCA para que desarrollara una i salvadoreña que otorgara préstamos al segmento más pobre de la sociedad, con base en una donación por US millones de la USAID. Una Oficina de Apoyo al Proyecto (PSO), bajo la dirección de John Hatch (el Preside FINCA) conjuntamente con un asistente administrativo, sentó la base a la cual se agregaron asistentes técnico norteamericanos y de otros países, además de otros consultores que trabajaron durante diferentes períodos de consultores salvadoreños y empleados de planta para establecer el proyecto. El segundo documento es el Cor firmado el 26 de marzo de 1992, que indicó el establecimiento salvadoreña, cuando el CAM⁵⁵ se constituyó c institución por separado que celebraría acuerdos de financiamiento/aprobación con FINCA (que recibió finan externa de la antedicha donación de la USAID/El Salvador). Durante este período, existían dos fuentes de au PSO y el Director del CAM. Sirvió para unir los dos la Junta Directiva de CAM, encabezada por el President Hatch en su doble papel de Director de FINCA y asesor residente del CAM. En este período, la Junta se reun mensualmente y participó frecuentemente en procesos decisorios administrativos y financieros.

A principios de 1994, bajo presiones de la USAID de permitir que el CAM comenzara a responsabilizarse de desarrollo, el asesor residente de aquel entonces, Andy Krefft, se marchó de El Salvador y la PSO se cerró. S su partida fue seguida pronto después por el descubrimiento de un caso de fraude de grandes proporciones en Miguel. Durante el período inmediatamente después del fraude, FINCA envió diversos observadores y evalu: analizar la situación del CAM. Posteriormente, una asesora financiera de FINCA, la Lic. Hilda Menjívar, se i Salvador y trabajó en las oficinas del CAM para poner la situación financiera bajo control. Permaneció en el mayo de 1997.

El tercer documento que rige la relación de FINCA con el CAM es el Convenio de Afiliación del 9 de marzo Convenio era un documento firmado por FINCA y el CAM. (La USAID no fue un signatario del Convenio). hizo afiliada de FINCA. Esta última afiliación fue aprobada por votación de la Asamblea General, integrada p miembros de bancos comunitarios, y como resultado el CAM acordó pagar como afiliada el 1% de todos los prestados anualmente por concepto de comisión para recibir servicios técnicos y apoyo de FINCA Internatio de su oficina regional en Guatemala. Esta última había recibido financiamiento de la USAID/Washington dir proporcionar apoyo técnico a afiliadas de FINCA en la región de América Central y del Sur.

⁵⁴Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, [Documento de Proyecto] del Proye Desarrollo de la Microempresa, El Salvador, agosto de 1990.

⁵⁵En el Acuerdo Cooperativo, se alude a la institución salvadoreña como Microenterprise Support Cer MSC, pero es el título en español el que se cita en el texto de este informe y su abreviatura (CAM) es la que s esta discusión.

En diciembre de 1997, continuaron desempeñándose en la Junta Directiva tres miembros norteamericanos de FINCA International (los miembros de la Junta son nombrados por la Asamblea General). De esos tres, dos continuaron ocupando los cargos de Presidente y Tesorero. Sin embargo, la Junta se reunía trimestralmente. Las decisiones diarias se habían entregado totalmente a la administración salvadoreña del CAM y a su Directora General, Lic. Ingrid de Segovia. FINCA International, a través de su oficina en Guatemala, proporcionó asistencia técnica importante, incluyendo una evaluación institucional y financiera del CAM en julio de 1996 que condujo a la elaboración del nuevo plan estratégico que actualmente se encuentra en forma de borrador. Este nuevo plan fija las nuevas direcciones en términos de administración y gerencia financiera que el CAM propone perseguir sobre los próximos meses. Los Asesores de FINCA también están introduciendo un nuevo SIG y se informa que visitan al CAM por lo menos una vez a la semana de cada mes.

Tabla 1
Cambios De Facto en el Diseño del Proyecto Realizados durante el Proceso de Ejecución
Proyecto de Desarrollo de la Microempresa de El Salvador

ASPECTO	DISEÑO ORIGINAL	DISEÑO REVISADO	COMENTARIO
1. Papel de FINCA en el CAM a la finalización del Acuerdo Cooperativo	Al 31 de agosto de 1997, el papel desempeñado por FINCA sería mínimo	Al 31 de agosto de 1997: FINCA está representada en la Directiva del CAM; el Presidente del CAM es un funcionario de FINCA; el CAM continúa siendo una afiliada de FINCA; el CAM continuará recibiendo asistencia técnica de FINCA a través de la oficina Hub; y el CAM puede ser elegible un día para el programa de garantía de préstamos a bancos comunitarios de FINCA.	La revisión cambia la naturaleza del CAM como organiz
2. Participación creciente de prestatarios en el proceso de gestión del CAM	De acuerdo con el Acuerdo Cooperativo para la finalización del proyecto la Asamblea General y la Junta Directiva serían dominadas por prestatarios.	FINCA retuvo un grado considerable de control después de descubrirse el caso de fraude en julio de 1994 y continúa representación por medio de tres de sus funcionarios, incluido el cargo de presidente, en la Junta Directiva. La participación de prestatarios se encuentra atrasada como resultado de requisitos de procedimientos.	El CAM es regido principalmente desde arriba hacia abajo. FINCA continúa gozando de una importante voz en las decisiones.
3. La contribución de FINCA de fondos de contraparte al proyecto	De acuerdo al Acuerdo Cooperativo, a lo largo de la vida del proyecto la USAID debía contribuir con US\$10 millones, esperando el aporte de US\$4,9 millones adicionales de fondos de contraparte.	Durante el período de ejecución, la USAID aportó los US\$10 millones acordados; FINCA contó los ingresos del CAM como fondos de contraparte; la Misión autorizó un cambio en el financiamiento de contraparte contemplado de FINCA, de US\$4,9 millones (fondos distintos a la USAID) a US\$1,5 millones debido a la decisión de cerrar el proyecto en agosto de 1994 en lugar de agosto de 1977 (con anterioridad al descubrimiento del fraude).	Si se hubiera contado con US\$4,9 millones adicionales, el CAM sería una organización mucho más fuerte.
4. "Graduación"	Los miembros de los bancos comunitarios debían avanzar por ciclos hasta recibir préstamos por montos mayores y aumentar sus ingresos y sus ahorros. Se graduarían después de nueve ciclos o aproximadamente tres años.	Se modificó el Programa de Bancos Comunitarios para permitir que los muchos miembros que deseaban continuar siendo miembros lo hicieran.	Aún no se han explorado a fondo las consecuencias de este cambio de diseño.
5. Metodología de los bancos comunitarios	No se menciona en el diseño del Programa de Crédito a la Microempresa.	En una etapa temprana del período de ejecución, se incorporó el Programa de Crédito a la Microempresa en el cual los montos de los préstamos eran mayores que los otorgados bajo el Programa de Bancos Comunitarios.	Los resultados mediocres en el Programa de Crédito a la Microempresa, a pesar de diversas modificaciones. La metodología del programa merece estudiarse seriamente.

3. Hallazgos Anteriores respecto a las Contribuciones de FINCA al CAM

La Evaluación de Medio Término identificó dos importantes desviaciones del diseño original del proyecto y para mejoras en la operación de FINCA-CAM. La primera de las desviaciones se relacionaba con el proceso hasta graduarse de los bancos comunitarios (véase la Tabla 1). Los documentos del proyecto, según el Informe Evaluación de Medio Término, causaban confusión, ya que en un lugar se proponía que los bancos comunitarios cerrarían después del noveno ciclo y en otro que los bancos nunca se cerrarían (al menos no en un ciclo o etapa determinada). La segunda desviación importante del diseño original fue la incorporación de un nuevo Programa Crédito a la Microempresa con límites de créditos más altos. Este programa no se describió en el Acuerdo de Apoyo a la Microempresa y tampoco se contaba con una estrategia para su desarrollo, lo cual significó que los organizadores del proyecto obligados a desarrollar una estrategia a medida que se desarrollaba el proyecto⁵⁶.

El Informe sobre la Evaluación de Medio Término también criticó a la gerencia financiera del proyecto. Se dijo que el total de gastos de FINCA sobre los tres primeros años ascendió a US\$6,8 millones, un monto cinco veces más que se había proyectado en el Documento del Proyecto. Este monto era compatible con la expansión acelerada del Programa de Bancos Comunitarios. Sin embargo, no se hizo acompañar del desarrollo igualmente acelerado de una institución financiera viable, sostenible, autosuficiente y fuerte para proporcionar a microempresarios acceso más amplio a servicios tanto financieros como no financieros⁵⁷. El Informe sobre la Evaluación de Medio Término tampoco encontró que los niveles del tipo de interés cubrieran la inflación, los costos administrativos relación entrega y recuperación de créditos, los costos de capital y las reservas para préstamos no redituables. El informe criticó a FINCA por la prestación de asistencia técnica inadecuada. El informe se expresó de la siguiente manera: "El proyecto aún requiere de asistencia técnica para completar el modelo de bancos comunitarios, fortalecer la dirección del desarrollo de la microempresa desde el punto de vista programático y operativo, y fortalecer la oficina central en aspectos institucionales y gerenciales".⁵⁸

Asimismo, el Informe sobre la Evaluación de Medio Término apoyó un informe anterior elaborado por la Carter Corporation en 1992 que afirmaba que, si bien existía poca duda de que el proyecto de FINCA hubiera logrado el éxito programático, aún existía "una necesidad urgente de ayudar al MSC a desarrollarse desde las perspectivas institucional y gerencial"⁵⁹. Hizo un llamado a la PSO para que se retirara de la administración del programa y que la oficina central se eliminara por etapas de modo que pudieran reducirse los costos y el CAM pudiera consolidar y desarrollar un estilo gerencial.

Adicionalmente, el Informe sobre la Evaluación de Medio Término dio su apoyo a la crítica formulada por Interdisciplinary Project Consult que había utilizado una rigurosa metodología financiera para analizar el Cerro de las Américas, el Apoyo a la Microempresa y otro proyecto de FINCA, la Fundación Internacional de Asistencia Comunitaria Honduras. Este informe sugirió que sería necesario suspender temporalmente el logro de metas sociales, tales

⁵⁶Ibidem, pág. III-59.

⁵⁷Ibidem, págs. II-60-61

⁵⁸

⁵⁹

de difundir aún más el número de bancos comunitarios a cantidades cada vez mayores de miembros, hasta que hubieran logrado las metas económicas y financieras, en otras palabras, hasta que el CAM se hubiera convertido en una organización financiera viable y sostenible⁶⁰.

Las críticas y recomendaciones incluidas en el Informe sobre la Evaluación de Medio Término e informes anteriores habían estimulado una respuesta de FINCA International, incluyendo el cierre de la PSO en 1994 y un esfuerzo para mejorar la capacidad gerencial del CAM a través de una variedad de técnicas, incluyendo el uso de servicios técnicos capacitados como Arelis Gómez (véase su informe citado en la Evaluación de Medio Término, pág. 60). Otras críticas, tales como una presentada en el Informe sobre la Evaluación de Medio Término, habían sugerido que USAID/El Salvador no estaba vigilando de cerca los cambios recomendados en términos de la "administración y fortalecimiento institucional del MSC".⁶¹ Esto dio lugar a esfuerzos adicionales por parte de la USAID/El Salvador para lograr que FINCA International cumpliera cabalmente con sus promesas con relación a la ejecución y a la elaboración de informes. Según la USAID, "nunca fue su intención de que la PSO operara dentro del CAM hasta la fecha final de la asistencia al proyecto (PACD)". Sin embargo, todo el proceso de cambio se suspendió con el descubrimiento en la oficina del CAM en San Miguel,

Durante 1994, FINCA International envió equipos para revisar la situación y proporcionar asistencia técnica en los esfuerzos de éste por reorganizarse tras la crítica pérdida financiera y el golpe severo a su reputación e imagen. USAID también contrató los servicios de Price Waterhouse para que evaluara la "estructura de controles internos, capacidad financiera y capacidad administrativa para ejecutar eficazmente el Proyecto de Bancos Comunitarios y el Proyecto de Crédito a la Microempresa en El Salvador..."⁶². El Informe de Price Waterhouse incluyó muchos comentarios que criticaban el desempeño de FINCA/CAM. En sus comentarios, los cuales se incluyeron en el mismo informe, FINCA/CAM aceptó la validez de algunas de las críticas e identificó los pasos correctivos que ya se habían tomado o que estaban programados para tomarse. Tal como se concluyó en el Capítulo III, el CAM era una organización más sólida desde el punto de vista financiero y organizativo al finalizarse el proyecto en agosto de 1997 que en agosto de 1994.

4. Evaluación de FINCA International desde la Perspectiva de 1997

Para finales de 1994, al elaborarse el informe de Price Waterhouse, FINCA aún no había podido efectuar los cambios necesarios para satisfacer las críticas y sugerencias formuladas en informes anteriores. En efecto, Price Waterhouse encontró muchos de los mismos problemas identificados anteriormente y era mucho menos optimista que lo había sido en la Evaluación de Medio Término en su pronóstico sobre el futuro del CAM. No obstante, en los próximos tres años, hasta la finalización del proyecto el 31 de agosto de 1997, FINCA International continuó con sus esfuerzos por ayudar a introducir técnicas gerenciales adecuadas y procedimientos y controles financieros apropiados en su administración.

⁶⁰Ibidem, págs. III-63-64. Véase "Foundation for International Community Assistance and the Micro Support Center. Third Year Action Plan". (Septiembre de 1992-agosto de 1993). San Salvador.

⁶¹

⁶²Price Waterhouse, Evaluación del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), Washington DC (23 noviembre de 1994). (Documento de la USAID/El Salvador.)

central y regional, y por asegurar una base más sólida y más financieramente sostenible para los Programas Comunitarios y de Crédito a la Microempresa.

Sin embargo, es posible una interpretación diferente del concepto de cumplimiento, y esa interpretación condujo a una conclusión radicalmente diferente y más positiva con relación al grado en que FINCA International haya cumplido con los términos del Acuerdo Cooperativo. Esto puede verse más claramente tomando los cuatro puntos objetivos que se identificaron anteriormente y examinando cada uno a la luz de la historia del proyecto. La primera crítica fue que el proyecto no se había desarrollado adecuadamente, dando como resultado errores costosos. El Informe de Evaluación de Medio Término se refiere a esto especialmente con referencia a la falta de resolución del interés en la "graduación" de los bancos comunitarios y la falta de un proceso de planificación claro para el Programa de Crédito a la Microempresa. Ninguno de estos asuntos fue tratado a fondo en el plan original y, como resultado, surgió un conflicto en el área de políticas y procedimientos, y ese conflicto condujo a revisiones de las políticas. Así, ya no es realista que los bancos se gradúen, y en efecto pueden permanecer en operación permanentemente porque, de hecho, el número de miembros no permanece constante y las mujeres en los ciclos iniciales del proceso de crédito necesitaban de la atención de la institución del banco comunitario. Sólo recientemente se han revisado totalmente los procedimientos aplicables a los préstamos para microempresas, disminuyendo el número de clientes, eliminando los grupos de solidaridad y garantías más rigurosas y el cumplimiento fiel con los programas de amortización de los préstamos.

Pero en 1990 FINCA International estaba introduciendo algo nuevo. Programas al estilo de los bancos comunitarios habían existido en otros países, pero no en El Salvador. Es más, El Salvador aún luchaba por incorporarse económicamente a las consecuencias de su propia guerra civil. El énfasis de la USAID en ese entonces era en la necesidad de alcanzar al mayor número posible de personas pobres e introducirlos a la mayor brevedad posible en el proceso pacífico de generación de ingresos. El hecho de que no se trataba de un esquema perfecto con la resolución de todos los detalles, parecía menos importante que en años posteriores. Además, FINCA International era una institución pequeña e informal, dedicada a llevar soluciones financieras a personas necesitadas y procurando, conforme al plan del proyecto, a asegurar la combinación ideal de componentes para el país. Además, el país tenía sus propios retos económicos, siendo uno de los más importantes el hecho de que en la época de posguerra se establecieron programas que ofrecían créditos con una falta total de requisitos de amortización. En tal clima, el establecimiento de esquemas de bancos comunitarios y créditos a la microempresa sobre una base financieramente sólida y sostenible sería muy difícil, exigiendo la aplicación de una metodología de ensayo y error, al menos en las etapas iniciales.

La segunda serie de críticas cita las fallas del sistema de gerencia a distancia que condujeron a una supervisión o inadecuada de la nueva institución creciente (CAM) y la introducción de técnicas de desarrollo gerencial/institucional inadecuadas. Ciertamente existía una base para tales críticas al destacar informes externos en forma repetida de insuficiencias gerenciales y los procedimientos financieros deficientes, críticas que continúan hasta la fecha. Sin embargo, a pesar de lo obvio, se trata de una crítica extraña. FINCA International tenía su base de operaciones en Washington cuando inició el proyecto y nunca tenía pensado cambiar esa base, probablemente porque sería posible alcanzar a un número de países con sus proyectos orientados a ofrecer asistencia financiera a los muy pobres. FINCA International podría trabajar con donantes para apoyar sus esfuerzos desde una base en Washington, DC, con una mayor facilidad si operara desde una base fuera de Estados Unidos. El proyecto original fue aceptado a sabiendas de que FINCA permanecería en Washington y que se establecería una oficina del proyecto (la PSO) operada por funcionario en El Salvador, y efectivamente así fue hasta 1994. Un resultado de esto fue la mala comunicación de FINCA con el CAM, al grado que a veces parecía que el uno no sabía qué hacía el otro. Así, el CAM no siempre sabía cuáles elementos FINCA había acordado cambiar, o siquiera cuáles condiciones estaban especificadas en el Acuerdo Cooperativo.

Cooperativo. La USAID no hizo un seguimiento adecuado para cerciorarse de que los cambios se hubieran en el FINCA parecía no saber que el CAM no estaba ejecutando la revisión de políticas que había sido acordada con USAID. Sin embargo, la naturaleza misma del proyecto, establecido con la responsabilidad final de la fiscalía básicamente desde Washington, hizo muy probable la ocurrencia de malos entendidos y malas comunicaciones. El personal decisorio se encontraba en diferentes lugares. Esta característica fue aceptada en 1990 tanto por la USAID como por FINCA debido a la mayor importancia del bien que podría crearse con la introducción en El Salvador de un tipo de programa basado en la experiencia de FINCA International en Washington. Efectivamente, FINCA introdujo un esquema de amplio alcance diseñado para garantizar el acceso a crédito por los muy pobres y especialmente por las mujeres pobres (un grupo al cual no había sido posible alcanzar antes): según sus propios datos, pudo alcanzar a 38.500 clientes sobre la vida del proyecto. Si hubiera existido en El Salvador un solo equipo de proyecto con la experiencia o vínculos internacionales que aportaba FINCA al proyecto, no existe ninguna seguridad de que se hubieran logrado los mismos efectos tan ampliamente difundidos. Es cierto que el hecho de tener la oficina central del proyecto en Washington produjo algunas e incluso muchas C ineficiencias. Sin embargo, la intención de la USAID era que el equipo eliminara la PSO por etapas sobre la vida del proyecto; según la USAID/El Salvador, no era la intención de que el equipo funcionara dentro del CAM hasta la fecha final de asistencia al proyecto (PACD).

Algunos funcionarios de la USAID en El Salvador, frustrados por la información y contactos inadecuados que tuvieron para ellos su relación a distancia con el equipo de manejo del proyecto, consideran que FINCA hacía lo que podía y lo justificaba después. Pero todo esto debe ponderarse contra el valor aportado al proyecto de El Salvador en la experiencia y contactos del personal de FINCA International. Ciertamente, la organización de la gerencia y las técnicas financieras introducidas no estaba libres de críticas fallas, y no cabe duda de que FINCA International asumió una parte de la responsabilidad en este respecto, pero aquí nuevamente el enfoque a base de ensayo y error para el desarrollo del CAM y de Programas de Bancos Comunitarios y Crédito a la Microempresa, tiene mucho que ver con la persistencia de los problemas gerenciales y financieros. En su propio informe final (borrador), FINCA International justifica su historial firmemente sobre la base de lo aprendido. Sostiene directamente que la experiencia de aprendizaje proporcionada por este proyecto fue sumamente importante para proyectos de este tipo en el mundo entero, a nivel mundial, también para la USAID y FINCA, y que se obtuvieron valiosas lecciones aprendidas en las áreas de Metodología de Crédito, Gerencia Financiera, Sistemas Administrativos, Sistemas de Gestión, Capacitación, Asistencia Técnica y otras. Este Equipo de Evaluación está de acuerdo, aunque también señala el alto nivel de costos creados para el proyecto por parte de la USAID/El Salvador por ser éste un proyecto experimental. Si FINCA International abriera hoy por hoy un programa de bancos comunitarios en El Salvador, muchas, si no la mayoría, de las fallas administrativas y financieras no ocurrirían, gracias a lo que se ha aprendido por medio del proyecto desde 1990. El CAM sufrió porque fue un proyecto de una experiencia de aprendizaje tanto para la USAID como para FINCA.

La queja relacionada, de que FINCA fue culpable de practicar la microgerencia en el CAM, impidiendo que el CAM hiciera cargo de su propio destino (y así desarrollara mejores prácticas gerenciales y financieras), parece muy válida, y también desmiente el punto anterior. De hecho, bajo presiones ejercidas por la USAID y por evaluaciones externas, se cerró la PSO en 1994 y se solicitó al CAM que se responsabilizara más completamente de sus propias operaciones. Esto, a la luz de la percepción retrospectiva proporcionada por el caso de fraude detectado en San Salvador, fue un error. No se habían perfeccionado los principios gerenciales y procedimientos financieros al punto de que fuera necesaria una vigilancia externa de cerca. La dirección del CAM no estaba preparada para asumir tal responsabilidad. Aún en 1997, el CAM depende en sumo grado de la experiencia y asistencia técnica proporcionada por FINCA a través del mecanismo de la afiliación. Desde 1994, cuando se descubrió el fraude se ha observado una alta rotación del personal del CAM. Desalentados y carentes de confianza, gerentes de épocas anteriores que nunca

implicados en el fraude, optaron no obstante por buscar empleo en otros lados. Empleados de campo, tales como promotores, también se frustraron y muchos renunciaron, aunque en muchos casos el verdadero motivo no fue sino el hecho de que los sueldos base eran tan bajos que los promotores se veían imposibilitados, desde el punto financiero, para permanecer en el programa. El CAM aún está procurando formar un equipo gerencial eficaz y tener la capacidad para ejecutar políticas financieras eficientes y sostenibles. Bajo la dirección dinámica y enfocada de Ingrid de Segovia, las perspectivas futuras en términos de la viabilidad del CAM parecen mejores que en el período anterior a su nombramiento.

¿Se habría producido esta mejora más rápidamente si FINCA International hubiera dejado la gerencia exclusiva en las manos del CAM? Crear una organización nueva y dotarla de la experiencia para manejar las presiones que existen en El Salvador no es una tarea que pueda realizarse de la noche a la mañana. Los siete años de intervención de FINCA probablemente no fueran excesivos. En efecto, existe el interrogante muy real de que si el CAM, en ausencia de un nivel considerable de asistencia técnica que actualmente recibe de FINCA por medio del mecanismo de la afiliación, estaría en condiciones de sobrevivir y desarrollarse aun ahora. El informe final (borrador) de FINCA apoya fuertemente esta posición, señalando las dificultades constantes de este tipo de proyecto y afirmando que, en vista de que FINCA tenía la responsabilidad de manejar la gran donación de fondos para este proyecto, tenía que "tener una presencia adecuada a nivel de gestión (la Junta Directiva)...". Este Equipo de Evaluación está de acuerdo, aunque de un modo prudente, con la posición de FINCA, dada la estructura del proyecto desde el inicio.

El último punto principal de crítica de FINCA International, que ha surgido repetidamente en informes anteriores, es que se ha gastado una cantidad excesiva de dinero en costos norteamericanos y otros costos expatriados en lugar de utilizar fondos a satisfacer las necesidades específicas del CAM y de sus prestatarios. La mejor ilustración del caso se encuentra en la tabla en dos partes que se presenta a continuación y que ilustra el uso de fondos del proyecto sobre la vida del proyecto. Es necesario utilizar estas tablas con precaución, debido a diferencias en las formas de codificarse o incluirse en los informes. Sobre la vida del proyecto se realizaron 12 enmiendas que permitieron que FINCA efectuara diversos cambios en la forma de gastarse y contabilizarse fondos del proyecto. Así, los informes anteriores pueden no haber utilizado precisamente las mismas definiciones de categorías de proyecto. Otros (por ejemplo, los que presentan una cifra negativa) pueden ser engañosos, ya que el traslado de gastos a otra categoría deja la primera en un nivel artificialmente alto o bajo. Sin embargo, estas tablas muestran evidencias claras del cuadro general de gastos del proyecto sobre la vida del mismo. Es más, con relación al interrogante planteado aquí, de la cantidad de aproximadamente US\$10.0 millones que se gastó, un poco más de US\$1.000.000 se aplicó al renglón Gastos de FINCA en Washington (Categoría I: Gastos Adicionales). Adicionalmente, casi US\$3.000.000 se gastaron en la Categoría IV (Servicios Administrativos) que se refiere a gastos de la PSO y otros gastos incurridos en El Salvador con relación a personal de FINCA y otros costos administrativos. Lo anterior suma un total de US\$4.000.000, o sea, que aproximadamente el 40% del total de los gastos del proyecto se gastaron en FINCA en costos de personal u otros costos de esa institución.

GASTOS REPORTADOS POR FINCA 1990-1993

Componentes	90/91	91/92	92/93	TOTALES
1. Desarrollo Institucional				
A. EE.UU.	\$162.036	\$ 200.264	\$ 523.612	\$ 885.912
B. MSC	84.339	\$ 865.519	\$ 804.284	\$1.754.142
Subtotales	<u>\$246.375</u>	<u>\$1.065.783</u>	<u>\$1.327.896</u>	<u>\$2.640.054</u>
2. Servicios Financieros	\$ 99.859	\$895.833	\$1.839.936	\$2.835.628
3. Servicios No Financieros	\$ 453	\$ 21.572	\$ 93.452	\$ 115.437
4. Gastos Administrativos	\$277.943	\$559.940	\$ 407.540	\$1.245.423
A. FINCA (EE.UU.)	---	---	---	---
B. PSO	<u> </u>	<u> </u>	<u> </u>	<u> </u>
Total FINCA	\$624.590	\$2.543.128	\$3.668.824	\$6.836.542
5. Manejo del Proyecto en la USAID	\$ 25.136	\$ 57.469	\$ 46.876	\$ 129.481
6. Evaluación y Auditoría		\$ 30.000	\$ 51.581	\$ 81.581
TOTAL PROYECTO	\$649.726	\$2.630.597	\$3.767.281	\$7.047.604

GASTOS REPORTADOS DE FINCA 1994-1997⁶³

Componentes	30/11/93-30/11/94	30/11/95-30/11/96	30/11/95-30/11/96	30/11/96-30/11/97	TOTALES Gastado en el proyecto (30 de julio de 1997)
1. Desarrollo Institucional					
A. EE.UU.	\$87.303,37	\$15.062,88	\$13.725,00		(1.002.003,35)
B. MSC/CAM	<u>\$91.353,68</u>	<u>\$83.079,65</u>	<u>\$33.394,08</u>		(1.956.501,59)
Subtotales (incluyendo gastos generales fijos)					\$2.959.504,84
2. Servicios Financieros	\$657.908,94	\$29.409,93	\$182.058,88	-\$329.418,50	\$3.482.002,12
3. Servicios No Financieros	\$10.141,28	-\$10.199,26	0	\$9.442,54	\$99.731,98
4. Gastos Administrativos	\$345.644,19	\$16.151,04	\$67.077,86	1.803.588,74	\$2.708.285,73
5. Manejo del Proyecto en la USAID	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$512.000,00
6. Evaluación y Auditoría	\$111.030,00	\$830,00	\$4.000,00	\$33.870,00	\$236.700,00
TOTAL PROYECTO	\$1.455.476,07	\$40.058,76	\$309.679,64		\$9.996.098,22

¿Cuándo es excesivo un gasto y cuándo se justifica? Las grandes sumas gastadas para cubrir costos de FINCA International plantean este interrogante de una manera bastante incisiva. Los críticos de FINCA International si se hubiera destinado un mayor porcentaje de este dinero a la gerencia del CAM y a los servicios financiero financieros ofrecidos, habría una probabilidad mucho mayor de que el proyecto hubiera logrado a esta alturas autosustentabilidad satisfactorio. Sin embargo, a pesar de los costos evidentemente altos de la gerencia del pr parte de FINCA, este Equipo de Evaluación encuentra un tanto sesgada tal perspectiva. Aquellos proyectos q logrado alcanzar con éxito a poblaciones muy pobres e introducir nuevas formas de financiamiento y ahorro, ADEMAS ofrecen cierto nivel de capacitación y seguimiento, frecuentemente han resultado muy costosos pa y mantener. Es más, proyectos similares en otros países con una mayor disponibilidad de fuentes de financiar

⁶³Las cifras citadas aquí han sido tomadas de informes financieros de FINCA International presentada USAID/El Salvador y correspondientes a 8/97, 12/96, 12/95, 12/94 y 12/93. Las cifras están basadas en infor que FINCA aún no había hecho ajustes por montos desaprobados (es decir, donde la USAID indicó que no p ciertos gastos). Sin embargo, en comparación con los totales, estas cantidades desaprobadas son muy pequeñ cifras que aparecen entre paréntesis se crean agregando gastos creados en la tabla anterior con las incluidas e porque el informe final no incluye estos totales. Por lo consiguiente, no son más que aproximaciones.

que han sido clasificados por la mayoría de los observadores como exitosos C fácilmente han gastado del 40 costos administrativos iniciales, incluyendo el desembolso para cubrir gastos expatriados. Lo que puede ser importante no es el gasto inicial C o la proporción expatriada del mismo C sino los impactos a largo plazo generados por el proyecto. Estos impactos pueden tomar diferentes formas C desarrollo y expansión de instituciones financieras sostenibles para servir a los pobres, aumento en las cantidades de fondos disponibles para ser prestados a los nuevos patrones de manejo del crédito y mejores hábitos de ahorro entre un grupo substancial y creciente de pobres, un nuevo nivel de autoconfianza y astucia empresarial entre este grupo, mejores ingresos y condiciones etc. También es necesario incluir en la evaluación del impacto las imitaciones del proyecto, incluyendo aquellas instituidas o subvencionadas por el gobierno, que producen los mismos efectos.

Este informe no puede emprender un estudio a fondo de los impactos (aunque se han identificado algunas tendencias en otras secciones del mismo), y tampoco puede proyectar el valor de estos impactos positivos con relación a los recursos que se destinaron a la gerencia de FINCA International. Sin embargo, sí puede sugerir que quizás resulta mejor el cumplimiento con base en el espíritu y no al pie de la letra de un acuerdo. FINCA International no cumplió con los términos específicos del Acuerdo Cooperativo con relación al establecimiento de una institución que alcanzara autosustentabilidad para el final de 1997, y cometió muchos errores en términos de esquemas gerenciales y financieros que, bajo su tutela, fueron adoptados por el MSC (posteriormente el CAM). Estos errores fueron costosos e intervinieron en el avance hacia el logro de la sustentabilidad de la nueva institución de crédito. Pero, comenzando con la desventaja de tener que trabajar desde una base ubicada fuera del país, y enfrentando cada desafío conforme surgía (incluidos los devastadores resultados del caso de fraude detectado en 1994), FINCA International procuró aprovechar cada crítica como base de aprendizaje. FINCA misma sufrió cambios sobre los siete años de la vida del proyecto mismo que cambió su relación con el CAM. Al final, se ha considerado aquí que tanto el CAM como sus promotores tienen buenas perspectivas de alcanzar la autosustentabilidad en los próximos años.

Aún se recomienda la realización de numerosos cambios en las prácticas financieras y gerenciales, pero la estructura actual de la afiliación a FINCA International y la asistencia técnica proporcionada por dicha organización para formar un marco excelente para el logro de la sustentabilidad. Si se interpreta el cumplimiento no como la satisfacción de los términos y fechas específicos del acuerdo, sino, de hecho, como el planteamiento con éxito de un nuevo esquema de proporcionar acceso a crédito para la población pobre de El Salvador que ha sido ampliamente adoptado en el país y que puede haber tocado las vidas hasta de un millón de personas (a través de todos los programas del CAM y sus entidades imitadoras), entonces podrá decirse que FINCA International ha hecho una contribución sumamente importante y totalmente compatible con el propósito original del proyecto.

5. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

Lecciones Aprendidas:

1. Puede considerarse que FINCA International dejó de cumplir con el Acuerdo Cooperativo por parte del CAM] no es autosostenible y también porque no se cumplieron con otras disposiciones.
2. Considerando la intención del Acuerdo Cooperativo, puede considerarse que FINCA cumplió con el punto principal de dicho acuerdo al introducir exitosamente en El Salvador un nuevo enfoque de proporcionar acceso a esquemas de crédito y ahorro y mecanismos de capacitación para la población pobre.

pobre, particularmente las mujeres pobres. Si bien no se logró la sustentabilidad financiera par final del proyecto, bien puede alcanzarse en los próximos años.

3. El control de un proyecto por personal expatriado que opera desde una base ubicada fuera del proyecto puede conducir a malas comunicaciones y malos entendidos entre los socios locales y expatriados del proyecto.
4. La dependencia de un equipo de proyecto integrado por personal expatriado (estadounidense) los costos del proyecto y aumenta la proporción de dichos costos destinados a la gestión y a la administración.
5. La dependencia y/o afiliación a una organización internacional que tiene nexos con diversos p similares de crédito y/o ahorro mejora tanto la calidad como la calidad de la asistencia técnica disponible a una institución de crédito y/o ahorro local.

Recomendaciones:

Si bien se han logrado avances desde las críticas presentadas en los informes de 1993 y 1994, el CAM aún ne mejorar sus técnicas gerenciales y procedimientos financieros. Muchas de estas deficiencias pueden resolverse adopta el actual borrador del plan estratégico.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Programa de Bancos Comunitarios

Los objetivos de los bancos comunitarios incluyen mayores beneficios del crecimiento económicos para los pobres, especialmente las mujeres, a través de aumentos en las oportunidades de generación de ingresos y de para microempresas. El enfoque en base a bancos comunitarios se diseñó con el propósito de romper el círculo bajos ingresos, bajos ahorros, baja inversión, baja productividad y, para cerrar el ciclo, bajos ingresos. En un comunitario se combinaría el amor y la solidaridad con la buena administración para realizar el potencial humano como resultado el logro de una amplia gama de beneficios económicos y sociales, tales como mejores viviendas, educación y nutrición. Los beneficiarios se empoderan a medida que administran sus bancos comunitarios y sus propias finanzas cada vez más sólidas. Los miembros de los bancos comunitarios comienzan con préstamos pequeños y pasan por diversos ciclos en los que toman prestado, y amortizan, préstamos por montos cada vez mayores. A lo largo del tiempo aumentan sus ahorros.

La cartera del Programa de Bancos Comunitarios ha disminuido considerablemente desde el nivel de préstamos pendientes que se registraba al momento de realizarse la Evaluación de Medio Término. El monto promedio de los préstamos ha venido bajando desde 1994, lo cual quizás indique que el ritmo de avance a través de los ciclos para alcanzar préstamos por montos mayores no está ocurriendo en la forma debida. Sea cual sea la razón, esta tendencia produce un impacto negativo sobre la eficiencia de las operaciones.

Al comparar el desempeño registrado en los últimos años a las proyecciones, se observa que el Programa de Bancos Comunitarios ha crecido a un ritmo más pausado que lo programado. Sin duda, el fraude, seguido por rigurosos controles internos, el daño causado a la imagen del CAM en el mercado, y un aumento en la competencia, ha contribuido a un crecimiento lento. Un anteproyecto del último Plan Estratégico quinquenal, el cual se discute en más detalle en el capítulo IV.A.3, proyecta que la cartera del Programa de Bancos Comunitarios crecerá en un promedio del 33% anual. El número de bancos comunitarios aumentará en 200 en cada uno de los dos años siguientes, aumentando así el número de miembros con relación al crecimiento en los bancos. Esto parece muy optimista, dada la lentitud del crecimiento registrado durante el año recién pasado, la ausencia de estrategias o políticas nuevas y significativas, y un aumento de la competencia proveniente de otras instituciones de microfinanzas.

Las buenas noticias son que, desde 1996 se encuentran en vigencia políticas, y se están generando informes, para clasificar correctamente la cartera por antigüedad, crear reservas para préstamos no recuperables en un monto relativo a la morosidad, y castigar a pérdidas préstamos vencidos por más de 180 días. No fue posible conciliar las cantidades castigadas con el saldo contingente. Otro tema que merece un seguimiento estrecho es la medida de los esfuerzos de cobro se estandarizan y se documentan, asegurando la debida diligencia y el manejo agresivo de los morosos. Un informe de antigüedad sobre la cartera del programa de préstamos comunitarios desde que se lleve a cabo la Evaluación de Medio Término muestra que, en efecto, los préstamos vencidos por más de 180 días están siendo castigados a pérdidas y que se está mejorando la calidad de la cartera.

La capacitación se introduce inicialmente en los bancos comunitarios en proceso de formación. Se requiere que los miembros asistan a cuatro sesiones de capacitación semanales con una duración de aproximadamente una hora. Cuando miembros nuevos se ingresan a un banco, reciben capacitación informal sobre estos aspectos de la formación.

un banco. Adicionalmente, los dirigentes de bancos comunitarios asisten a sesiones de capacitación especial adaptadas a sus responsabilidades.

Con el retiro de los instructores dedicados, solamente un 21% de los que de acuerdo a las proyecciones debía capacitación efectivamente la recibieron. Pero quizás el hecho más desconcertante es que datos correspondientes a 1996 y 1997 (hasta noviembre) indican que 14.160, 18.183 y 20.537 miembros y dirigentes de bancos comunitarios respectivamente, participaron en actividades de capacitación, es decir, que cada miembro asistió a ligeramente una sesión formal por año, y apenas ½ sesión en 1995. Lo anterior representa un déficit significativo frente a la propuesta de una sesión de capacitación por mes. Aunque el estilo de la capacitación es sumamente participativo, se encuentran disponibles cuadernos de trabajo o materiales instructivos para distribuir a los participantes, de los cuales éstos no tienen ninguna forma de hacer referencia a lo aprendido. Tampoco se refuerza el aprendizaje tanto como se hace si se dispusiera de materiales auxiliares.

A pesar de la naturaleza limitada de la encuesta de 1997, dicha encuesta benefició enormemente del cuestionario de resultados de encuesta utilizados en la Evaluación de Medio Término. Al utilizar el mismo instrumento de encuesta en unas pocas preguntas adicionales, fue posible contrastar, a grandes rasgos, las reacciones generales de los participantes con los impactos familiares e individuales percibidos en el punto medio como también a la finalización del proyecto.

Una de las principales preguntas que impulsaba la realización de esta encuesta era si el fraude que ocurrió en la Región Oriental (San Miguel) en 1994 tuvo un impacto negativo duradero sobre el Programa de Bancos Comunitarios. Al explorar estos datos, no parece existir evidencia que indique que la Región Oriental sea significativamente diferente de las otras tres regiones en la mayoría de los aspectos.

La otra pregunta era si la reacción en general al Programa de Bancos Comunitarios sería menos entusiasta ahora que en 1993. En efecto, éste ha sido el caso. Los que respondieron a la encuesta de 1997 estiman aumentos menores de ingresos como consecuencia de su afiliación a un banco comunitario y, en términos generales, ahorros más bajos. La mayoría consideran que han mejorado significativamente la productividad de sus negocios y su propia situación económica.

El programa fue diseñado para atraer a mujeres pobres en particular y, en efecto logró ayudar principalmente de esta manera satisfaciendo uno de sus objetivos iniciales. Bastante más del 75% de los beneficiarios de los bancos comunitarios fueron, y continúan siendo, mujeres. El 90% de las mujeres respondieron que sus vidas no habían mejorado mucho. Sin embargo, de muchas maneras habían experimentado resultados positivos. El 80% indicaron que se sentían con más confianza ahora y que tenían una mayor capacidad para interactuar con las personas. Virtualmente todas las mujeres indicaron que comprendían mejor las necesidades familiares ahora y que estaban en mejores condiciones de poder atenderlas y que ahora tenían un mayor papel a desempeñar en el proceso decisorio de la familia. En suma, el Programa de Bancos Comunitarios dejó a sus participantes con la sensación de que se encontraban empoderados en términos de capacidad y conocimientos, su confianza en sí mismos y sus recursos.

B. PROGRAMA DE CREDITO A LA MICROEMPRESA

En su versión inicial, el Programa de Crédito a la Microempresa ofrecía préstamos para capital de trabajo a ir por montos de entre US\$500 y US\$3.000, utilizando como mecanismo de garantía los grupos de solidaridad. Evaluaciones externas como también planes anuales de acción internos han venido reportando desde 1995 que

niveles de morosidad constituyen una situación preocupante y que debería detenerse el otorgamiento de préstamos nuevos bajo este programa hasta tanto los esfuerzos de cobros comiencen a dar resultados positivos. Se puso préstamos otorgados a grupos de solidaridad en junio de 1996, en un esfuerzo por mejorar el desempeño de e programa. La reducción en los saldos de préstamos ha sido bastante substancial, debido no sólo a la congelac también a las cantidades castigadas a pérdidas. Exhibiendo una tendencia similar a la de los préstamos otorga Programa de Bancos Comunitarios, el monto promedio de los préstamos concedidos a microempresas fue de 3.630, un valor bajo dentro de la gama de préstamos permitidos, y bajo también en comparación con el prom proyectado de c 4.464 en 1998.

Si ha de descentralizarse el proceso de aprobación de préstamos en 1998, será necesario proceder con suma p para asegurar la no reaparición de problemas relacionados con la morosidad. A pesar de los valores castigado merma en la cartera de créditos a la microempresa, el índice de antigüedad se ha deteriorado, y los préstamos por más de 30 días representan el 67,7% al 31 de agosto de 1997.

En marcado contraste con los que respondieron a la encuesta de bancos comunitarios, más de la mitad de los microempresarios prestatarios tenían pagos tardíos o faltantes en sus préstamos más recientes y las dos tercer expresaron que era difícilCo, en efecto, muy difícilCpagar el monto correspondiente en la fecha estipulada. / sus pagos retrasados o faltantes, la mayoría de los beneficiarios de préstamos bajo el Programa de Crédito de Microempresa habían experimentado mejoras en sus ingresos semanales derivados de sus empresas.

La diferencia más grande entre las encuestas administradas con relación al Programa de Crédito a la Microen Programa de Bancos Comunitarios, sin embargo, está reflejada en la percepción en los clientes de ambos pro respecto a los impactos sobre sus vidas causados por su participación. En términos generales, los miembros d comunitarios se mostraron muy positivos acerca de su experiencia con el programa y reportaron mejoras en l económica de sus familias como resultado de su participación en los bancos, aun cuando no fueron tan positi los que respondieron a la encuesta de 1993. Los beneficiarios de préstamos bajo el Programa de Créditos a la Microempresa mostraron una perspectiva totalmente diferente. En 1993, habían reportado cambios positivos vidas, aunque tales cambios no eran percibidos tan firmemente como en el caso de los miembros de bancos c En 1997, los beneficiarios del Programa de Crédito a la Microempresa tenían una probabilidad mucho mayor que las cosas habían permanecido iguales o que incluso habían mejorado.

La percepción negativa de los beneficiarios de préstamos está claramente afectada por el hecho de que una ca grande de los mismos se ven incapacitados para pagar puntualmente, o siquiera pagar, sus pagos de intereses Puede observarse una diferencia significativa en términos de actitud entre los beneficiarios de los dos prograr Nuevamente, los ingresos reales generados a partir de las utilidades netas de las empresas parecen haber incre No obstante, los participantes no atribuyen todo esto al Programa de Crédito a la Microempresa, como parece haciendo sus compatriotas del Programa de Bancos Comunitarios. Pueden estar contribuyendo este resultado dificultades e incertidumbre en el Programa de Crédito a la Microempresa, como también a la falta de capaci empresarial y seguimiento para los grupos.

El programa se diseñó para atraer a mujeres pobres en particular, y en efecto ha logrado ayudar principalmen mujeres, de esta manera satisfaciendo uno de sus objetivos iniciales. Casi las tres cuartas partes de los benefi Programa de Crédito a la Microempresa son mujeres.

C. SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL CAM

Se había criticado al CAM en el pasado por contar con mecanismos de gerencia financiera inadecuados e información financiera inexacta, pero la calidad de la información ha mejorado enormemente. El sistema de crédito ahora conciliarse con el sistema de contabilidad, y el proceso de planificación se encuentra bastante adelantado, gracias a la valiosa asistencia técnica proporcionada por FINCA. Toda la información solicitada estaba fácilmente disponible y proporcionó información de apoyo para explicar situaciones específicas. Se modificó la política sobre reservas y muchas de las recomendaciones formuladas por FINCA con relación a la gerencia financiera y de créditos o ya ejecutadas o se encuentran en vías de ejecutarse, algunas con la colaboración de FINCA.

Debido al fraude y a otros préstamos morosos, el balance general se ha reducido en un 33% desde su pico alto al 31 de diciembre de 1993. Hasta que las utilidades comiencen a incrementar los ingresos retenidos, será necesario suplementar el decreciente patrimonio neto si la cartera ha de crecer.

Se ha deteriorado la productividad en el Programa de Bancos Comunitarios desde 1995. La relación clientes-activo en el Programa de Bancos Comunitarios era de 289 al 31 de agosto de 1997. Este valor representa un aumento con respecto a la relación de 250 por promotor al final del año 1996, pero bastante más abajo del punto alto de 389 por promotor registrado en 1995. Esta tendencia refleja el hecho de que el número promedio de miembros en cada comunitario también es bajo: 22 en comparación con puntos altos de 26 y 28 al final de 1995 y 1994, respectivamente. Se ha reducido en forma dramática el número de clientes microempresarios por cada oficial de crédito, ahora se está utilizando la modalidad de los grupos de solidaridad. En comparación con ADEMI en la República Dominicana que solamente presta a microempresarios individuales, el CAM tiene que aumentar la productividad de sus oficiales de crédito.

Los costos de personal como porcentaje del total de costos administrativos (sin incluir los costos financieros y reservas para préstamos malos) han ido bajando progresivamente, lo cual constituye evidencia de que el CAM está progresando bien en sus esfuerzos por recortar los costos y operar de una manera más eficiente. Sin embargo, dado que el volumen de préstamos también se ha visto reducido substancialmente y los gastos relacionados con el manejo de los préstamos morosos son altos y frecuentemente producen un rendimiento bajo, se han deteriorado enormemente los índices de eficiencia en 1996, a pesar de la reducción en los costos de personal. El CAM debería analizar minuciosamente el costo por colón prestado para justificar la continuación de sus esfuerzos en el programa de apoyo a la microempresa, dados sus altos niveles de morosidad.

El CAM ha venido generando pérdidas por operaciones desde 1993, lo cual ha erosionado seriamente su base de activos. Los costos de operación no disminuyeron, a pesar de la reducción en los ingresos financieros. Los tipos de interés se han mantenido en el 3% mensual desde que se inició el programa, pero los costos van en aumento. No obstante, en la competencia significa que los tipos de interés no pueden subir, de modo que el CAM se ve presionado a mejorar su eficiencia mediante una reducción de los gastos y el logro de economías de escala. Una vez que el CAM comienza a tomar prestados fondos en el mercado, los costos financieros aumentarán substancialmente, produciendo un impacto negativo sobre la sustentabilidad operativa.

Utilizando las cifras reales correspondientes a agosto de 1997 y las proyecciones del anteproyecto del Plan Estratégico correspondiente al período de 1997 a 2001, tanto el CAM como FINCA parecen optimistas respecto al crecimiento del balance general. Este crecimiento acelerado, si efectivamente puede lograrse, también tendrá importantes implicaciones.

con relación a la calidad de la cartera de préstamos. Las proyecciones contenidas en el anteproyecto del Plan indican que los préstamos vencidos por más de 30 días representarán solamente el 6%, 4% y 3% de la cartera 1998, 1999 y 2000, respectivamente. Pero en vista de que este índice se encontraba en un nivel de 15,1% al 3 de 1997, esto puede lograrse solamente castigando a pérdidas aquellos préstamos vencidos por más de 180 días, los cuales representan el 11% del 15,1%, y luego no permitiendo que ni los préstamos restantes, ni ningún préstamo nuevo lleguen a tener ese nivel de morosidad.

Debido a que las proyecciones muestran un crecimiento considerable en la cartera de préstamos, también se ha proyectado un aumento substancial en la productividad de los activos. Si los supuestos son realistas, esto mejorará enormemente la rentabilidad del CAM; no obstante, aumentar del 52 al 90% la relación cartera neta-total de activos es una meta muy ambiciosa. A medida que crezca la cartera, será necesario contratar más personal de campo, por lo que tendrá que hacer un esfuerzo concienzudo por no aumentar el personal administrativo más allá de su relación con la cartera.

Se ha proyectado que el CAM alcanzará la sustentabilidad operativa, incluido el establecimiento de reservas para cubrir los préstamos incobrables, en 1998. Esta meta parece alcanzable, dada la mejora lograda (del 82 al 94%) de 1996. Nuevamente, la inflación es la "gran incógnita" al analizarse la sustentabilidad financiera. Lo que sí sabemos es que el CAM no pudo alcanzar la autosustentabilidad para el final del proyecto, independientemente de la definición o tasa de inflación utilizada. Sin embargo, el futuro cercano debería proporcionar oportunidades para que el CAM alcance su meta en términos de sustentabilidad si la cartera puede crecer sin problemas de morosidad y si los costos pueden controlarse a fin de permitir un margen razonable de rentabilidad.

El CAM no ha obtenido financiamiento de fuentes externas distintas a la USAID y FINCA. La única fuente de financiamiento nueva que se menciona en el anteproyecto del Plan Estratégico se refiere al acceso a préstamos comerciales en 1999, utilizando el programa de garantías de FINCA.

D. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL CAM

En la Fase 1 del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, es decir, antes de descubrirse a mediados de 1995 de un fraude masivo en la Oficina Regional del CAM en San Miguel, se habían identificado debilidades en la administración del CAM y se habían formulado recomendaciones para que FINCA aportara asistencia técnica para ayudar al CAM a avanzar hacia el logro de la sustentabilidad institucional. El diseño del proyecto hizo hincapié en el hecho de que se crearía una institución salvadoreña sostenible a través de un proceso operado desde abajo hacia arriba, lo que a la larga daría como resultado una entidad controlada por sus propios clientes.

Aun cuando el Programa de Bancos Comunitarios y el Programa de Crédito a la Microempresa parecían estar bien en la Fase 1, FINCA retuvo un grado considerable de control en el área de política y operaciones. Se eligieron representantes salvadoreños a la Junta Directiva en enero de 1995, incluidas dos mujeres miembros de banco comunitarios. Pero FINCA retuvo su influencia significativa en la Junta. FINCA sostenía que los problemas eran tan críticos que sería necesario postergar su retiro del proceso gerencial y de formulación de políticas de crédito. FINCA asumió la responsabilidad de "estabilizar" el CAM y debía tener un interés "mayoritario" en la Junta Directiva del CAM.

Al finalizarse el proyecto en agosto de 1997, el papel desempeñado por FINCA en el CAM, contrariamente a lo que se proyectó, continúa siendo grande: FINCA proporciona dirección en la Junta Directiva del CAM y, a través de

continúa siendo una fuente importante de asistencia técnica para el Centro mientras éste emprende su campaña (Fase 4) para lograr la sustentabilidad. Debería realizarse un monitoreo periódico de los beneficios proporcionados por el CAM como consecuencia en su condición de afiliada a FINCA, en particular para evaluar la asistencia financiera proveniente de fuentes distintas a HUB que está siendo proporcionada por FINCA, como también el acceso al Fondo de Capital de los Bancos Comunitarios. En la medida en que la Misión de la AID en el El Salvador desee continuar promoviendo el desarrollo de la microempresa en El Salvador en la parte final de la década de los noventa, podría procurar tener una intervención en el proceso decisorio y de comunicación de AID/HUB y FINCA que afecta al CAM. La terminación del proyecto HUB sería un momento oportuno para que la Junta Directiva del CAM analizara críticamente su condición de afiliada a FINCA.

En las Fases 2 y 3, se delegaron responsabilidades incrementalmente de la Junta Directiva del CAM a la Dirección Ejecutiva. Aunque FINCA retuvo un control substancial a nivel de la Junta Directiva, el CAM está funcionando a nivel operativo bajo la dirección de la Directora Ejecutiva, una profesional salvadoreña.

Las Fases 2 y 3 operaron esencialmente a base de un proceso "desde arriba hacia abajo", al enfrentarse la Dirección Superior y Junta Directiva del CAM con los bancos comunitarios y grupos de solidaridad bajo el Programa de Desarrollo de la Microempresa, ambas entidades débiles a nivel de base, el fraude y problemas con la cartera de préstamos y debilidades en el CAM mismo. El proceso proyectado que debía funcionar "desde abajo hacia arriba" no se vio reflejado en el proyecto tampoco terminó con una Junta Directiva dominada por los participantes.

A fin de lograr que la Asamblea General incrementara su eficacia y preparar a los asociados activos para ser miembros potenciales de la Junta, se reformaron los estatutos del CAM en 1997. Dichos estatutos establecen una serie de requisitos para llegar a ser asociado activo. Los procesos requerirán de una inversión considerable de las energías del CAM en el aspecto administrativo como también para evaluar el desempeño de los solicitantes asignados. Una persona con buena voluntad que desee servir al CAM puede ver los requisitos como obstáculos que deben superarse antes de poder siquiera tener un voto en la Asamblea General. Más de medio año es mucho tiempo para que un voluntario persista mientras otros consideran sus méritos. Esta situación contrasta con la que existe en otras organizaciones voluntarias que reducen a un mínimo los obstáculos a la participación.

Los requisitos del CAM proporcionarían amplias oportunidades a la actual Junta Directiva y Asamblea General de negarse a conferir calidad de asociado activo a cualquier persona que no quisieran que participara en la Junta por cualquier motivo que fuera. Existe el peligro de que el CAM se convirtiera en un club cerrado, con poca infusión de sangre nueva, lo cual podría hacer que el CAM estuviera renuente o incapaz de responder de una manera flexible a las cambiantes condiciones externas o a las propias debilidades internas del Centro. Así, la Asamblea General y la Junta Directiva del CAM distan mucho de ser controladas por los clientes, y los procesos actuales de selección de miembros activos colocan mucha autoridad en manos de los miembros actuales de la Junta, dando poco poder a los clientes como grupo.

Al concluirse el proyecto en agosto de 1997, muchas de las debilidades administrativas citadas en la Evaluación de Medio Término y otros informes ya habían sido abordadas. En comparación con la situación que prevalecía en 1994, la administración del CAM había mejorado en términos generales, aunque aún se requieren mejoras adicionales, especialmente para completar e integrar la computarización de las operaciones y la contabilidad.

El número de empleados ha sido recortado de 210 a 126 al final de noviembre de 1997. Una reducción del 40% en términos generales, el personal de la oficina central refleja niveles de formación académica más altos que a principios de los años noventa.

Los niveles salariales del personal de campo del CAM son bajos; el salario de los promotores a nivel de ingreso institucional apenas supera el sueldo mínimo. Algunos de los promotores del CAM han sido contratados por otros programas de desarrollo de la microempresa o se han retirado para buscar mejores salarios en empleos en otros sectores. Durante mucho tiempo se ha recomendado ofrecer pagos basados en incentivos al personal de campo, y el CAM está programado instituir tal sistema, en virtud del cual la compensación estará basada en el crecimiento de la cartera de préstamos y otros criterios.

Una reacción prudente al descubrimiento del fraude fue la centralización de la administración financiera, de esta manera permitiendo que el personal de la oficina central proporcionara más supervisión.

Actualmente el CAM no cuenta con un sistema integrado de información gerencial. Algunas de las funciones están computarizadas (contabilidad), mientras que otras no lo están (emisión de cheques). El programa de contabilidad permite efectuarse comparaciones entre los ingresos y egresos históricos y los del período actual. El presupuesto se genera con un programa de cómputo diferente, lo cual vuelve necesario digitar los datos reales y generar las variaciones presupuestarias.

Es simbólico de la fuerza del CAM que su personal técnico puede cooperar eficazmente con los consultores de HUB y evaluar opciones para lograr un sistema de información integrado. En todo caso, se proyecta que para 1998 el CAM tendrá en operación un sistema de información mucho mejor. Las actividades actuales de auditoría interna y externa deberían de impedir la reincidencia de un caso de fraude de proporciones tan grandes y tan prolongado como el que se dio en la Oficina Regional de San Miguel. En particular, los controles internos están bien establecidos y aceptados dentro del CAM, al punto que constituyen un elemento de la cultura corporativa del Centro.

Las siguientes son estrategias gerenciales y administrativas del CAM que han sido planificadas o que se encuentran en consideración para lograr el fortalecimiento de Centro como institución:

Ejecutar una campaña activa para reclutar y capacitar a candidatos a miembro de la Asamblea General y su posible incorporación a la Junta Directiva. Identificar candidatos entre prestatarios del CAM y nacidos en El Salvador que tengan experiencia con OPVs y el sector privado.

Disminuir el número y la influencia de representantes de FINCA en la Junta Directiva a medida que se identifiquen salvadoreños más comprometidos y más capaces para reemplazarlos. A largo plazo, manejar los beneficios de la afiliación con FINCA International mientras se transforma el CAM en una institución controlada por sus beneficiarios.

Continuar con los esfuerzos por mejorar la gestión y la administración del CAM de una variedad de maneras tales como capacitación del personal, computarización e integración del sistema de información gerencial, actualización y ejecución de manuales, y reclutamiento de personal con formación académica adecuada.

Establecer un sistema de pagos de incentivación para promotores que premie los esfuerzos por aumentar el volumen total de la cartera de préstamos y por establecer un equilibrio en la cartera entre prestatarios rurales, al tiempo de mantener la calidad de la cartera.

Descentralizar una parte del proceso decisorio hasta el nivel regional al tiempo de retener la supervisión centralizada respecto a las aprobaciones de desembolsos y auditorías internas. Mantener la separación de funciones en el flujo de fondos para limitar las oportunidades de fraude.

Continuar aprovechando, con precaución, la asistencia técnica de FINCA proporcionada a través de FIDUCIAS para evaluar lo adecuado de la asistencia programada para ser proporcionada al CAM antes de su entrega.

Controlar los costos operativos de modo que una administración eficaz del CAM pueda contribuir al crecimiento de la cartera de préstamos y al logro de la sustentabilidad financiera.

En resumen, si bien se mantiene fiel a su compromiso con el propósito social de mejorar el nivel de vida de los salvadoreños, especialmente las mujeres pobres, el CAM quiere, a la larga, ser una institución financiera autosuficiente con salvadoreños, principalmente prestatarios, que aprenda de las experiencias microempresariales de otros países de su afiliación con FINCA International.

Luego de evaluar el desempeño gerencial y administrativo actual, se llega a la conclusión de que, a finales de 1996, haber aguantado los golpes del fraude (Fase 2) y haber reorientado tanto su programa como su organización (Fase 3), el CAM es una organización más ágil y con mayor capacidad. Existía un conflicto intrínseco entre la filosofía de desarrollar una organización de abajo hacia arriba en la que la Junta Directiva finalmente sería dominada por un lado y la cadena de comandos en virtud de la cual la Misión de la AID exigía que FINCA se responsabilizara del desarrollo del CAM. Dicho conflicto fue tratado *de facto* de diferentes maneras durante el desarrollo de este proyecto. En los últimos años del proyecto, FINCA retuvo mucho control para poder efectuar los controles necesarios.

Un reto clave para la campaña actual de lograr la sustentabilidad (Fase 4) consiste en controlar los costos administrativos al tiempo que se propicie el crecimiento sano de la cartera de préstamos y el fortalecimiento del CAM como institución.

E. PAPEL DE FINCA EN EL CAM

La descripción de trabajo preparada para esta evaluación incluye un análisis del grado de cumplimiento de FINCA con los términos de su Acuerdo Cooperativo y una evaluación de la calidad de la asistencia técnica proporcionada. En términos de responsabilidades, es importante distinguir entre aquellos elementos que estaban (o deberían haber estado) bajo el control de FINCA y los que no estaban. Debe tenerse en cuenta que, durante el proceso de ejecución, a veces se modificaron los diseños de los proyectos.

En diciembre de 1997, la Junta Directiva aún tenía tres miembros norteamericanos en representación de FINCA International (los miembros de la Junta son nombrados por la Asamblea General). Dos de estos tres continuaban ocupando los cargos de Presidente y Tesorero. Sin embargo, la Junta se reunía sólo trimestralmente. Las decisiones diarias se dejaban totalmente a la administración salvadoreña del CAM y a su Directora Ejecutiva, Ingrid de la Cruz, de FINCA International, a través de su oficina en Guatemala, proporciona asistencia técnica significativa, incluyendo la evaluación institucional y financiera del CAM en julio de 1996, que condujo a un nuevo Plan Estratégico que actualizó la Misión del CAM.

se encuentra en forma de borrador (diciembre de 1997). Este nuevo plan fija las nuevas direcciones tanto gerenciales como también administrativas que el CAM se ha propuesto perseguir en los próximos años. Asesores técnicos están introduciendo un nuevo SIG y, según se informa, realizan una visita al CAM por lo menos una semana al mes.

Debido a la relación excepcionalmente estrecha que ha existido, y que existe actualmente, entre FINCA y el CAM, FINCA se ve obligada a atribuirse más méritos, o a aceptar más culpabilidad, que un típico contratista de la UCA normalmente ejerce poco control sobre la institución cliente y está limitado en su capacidad para modificar aspectos gerenciales y administrativos.

El hecho de que la relación de FINCA se ha mantenido tan estrecha, tanto antes como después del vencimiento del Acuerdo Cooperativo el 31 de agosto de 1997, constituye un cambio *de facto* en el diseño del proyecto. El rol de FINCA también contribuyó a la gestión del CAM desde arriba hacia abajo, otro cambio de diseño. Al comienzo del proyecto, el CAM no tenía una Junta Directiva en la que los clientes tuvieran una voz predominante. Tomando en conjunto los dos cambios de diseño, existe un modelo institucional que es diferente del previsto en el diseño original del proyecto. De acuerdo con el diseño, a la conclusión del proyecto el CAM sería una institución salvadoreña que alcanzado la sustentabilidad financiera y que tendría una Junta Directiva dominada por clientes del Centro.

La Evaluación de Medio Término de 1993 identificó dos importantes desviaciones del diseño original del proyecto. Enumeró áreas que requerían mejoras en la operación de FINCA-CAM. La primera de las desviaciones se relaciona con el proceso de avance hasta graduarse de los bancos comunitarios. Tal como se concluyó en el capítulo anterior (C), estos cambios en el Programa de Bancos Comunitarios son de gran envergadura y merecen una investigación a fondo. Resultó razonable que FINCA modificara el Programa de Bancos Comunitarios para permitir que los miembros no se graduaran y que se conservaran los bancos existentes después de nueve ciclos. Se trata de un programa que a los miembros existentes les gustaban sus bancos y querían continuar con ellos. Pero habría sido de utilidad que FINCA considerara las consecuencias y examinara una vez más el diseño del Programa de Bancos Comunitarios. Por lo general, no se espera que los que ejecutan un proyecto tomen un paso atrás y analicen interrogantes básicos, pero FINCA fue, y continúa siendo, una importante fuerza creativa tras el concepto de los bancos comunitarios a nivel nacional.

La segunda desviación importante del diseño original fue la incorporación de un nuevo Programa para Microempresas con límites de crédito más altos. Este programa no se describió en el Documento del Proyecto ni existía una estrategia para su desarrollo, lo cual significó que los organizadores del proyecto se veían obligados a desarrollar una estrategia conforme avanzaba el proyecto. Tal como se discute en el capítulo III.B., aunque el Programa se modificó periódicamente, continúa presentando un desempeño más deficiente que el del Programa de Bancos Comunitarios. En retrospecto, quizás FINCA podría haber actuado más temprano para corregir (o eliminar) el Programa de Crédito para Microempresas.

El término "cumplimiento" puede connotar una obligación contractual. Debería señalarse que las desviaciones del diseño trazado originalmente en el Acuerdo Cooperativo fueron documentadas y aceptadas por la Misión. Por ejemplo, las modificaciones al proyecto y la aprobación de los comprobantes presentados por FINCA, la Misión aceptó que FINCA no estaría contribuyendo el monto previsto de US\$4,9 millones de fondos nuevos de contraparte. Este diseño, que en igualdad de condiciones retrasaría el logro de la sustentabilidad financiera del CAM, fue aceptado con renuencia por la Misión. La plétora de planes anuales, informes trimestrales, comprobantes mensuales y correspondencia cruzada establece claramente que FINCA se comunicó frecuentemente con la Misión durante el proyecto, aunque a veces ésta objetaba las actividades pasadas o acciones propuestas de aquella.

Existe, sin embargo, una probable excepción de este patrón. FINCA tenía la obligación de reembolsar a la M US\$117.949 por pérdidas de fondos de la USAID relacionadas con el fraude ocurrido en San Miguel; este monto es parte de la pérdida total de US\$941.000 que debió absorber el CAM. Aunque un examen del fraude no encaja al alcance del trabajo cubierto por la evaluación actual, este reintegro de fondos por parte de FINCA sugiere que es responsable, en cierta medida, de algunas de las pérdidas. El fraude se descubrió en un momento en que la asistencia diaria de FINCA en el CAM se había disminuido. Con esta notable excepción, FINCA ha cumplido, por regla general, con sus obligaciones contractuales asumidas bajo el Acuerdo Cooperativo.

En este informe, el término "cumplimiento" se utiliza en el sentido de cumplimiento con la intención y expectativa del proyecto. Utilizando este concepto de cumplimiento, se llega a una conclusión más positiva con relación a la gestión por parte de FINCA Internacional de los términos del Acuerdo Cooperativo.

En su propio Informe Final, FINCA Internacional justifica su historial firmemente con base en lo aprendido, afirmando que la experiencia de aprendizaje proporcionada por este proyecto resultó sumamente importante para el tipo de proyecto en el mundo entero, así como también para la USAID y FINCA, y que las lecciones aprendidas se dieron en áreas de Metodología Crediticia, Gerencia Financiera, Sistemas Administrativos, Sistemas de Gestión, Capacitación y Asistencia Técnica, entre otras. El Equipo de Evaluación está de acuerdo, aunque observa además el nivel considerable de costos creados para el CAM y para la USAID/El Salvador por ser éste un proyecto experimental. Si FINCA Internacional abriera hoy día un Programa de Bancos Comunitarios por primera vez en el Salvador, muchas de las fallas en términos de administración y gestión no ocurrirían, debido a lo aprendido a través del proyecto de El CAM sufrió porque fue un elemento de una experiencia de aprendizaje tanto para la USAID como para FINCA.

Bajo la dirección dinámica y comprometida de la señora Ingrid de Segovia, las perspectivas futuras con relación a la viabilidad del CAM son más prometedoras que en el período anterior a su administración. ¿Se habría producido una mejora más rápidamente si FINCA Internacional hubiera dejado legalmente en manos del CAM la gerencia de la organización? La respuesta es, probablemente no. La creación de una organización nueva y el desarrollo de la experiencia necesaria para manejar las presiones conflictivas de El Salvador no es una tarea que pueda realizarse de la noche a la mañana. Los siete años de involucramiento de FINCA probablemente no sean excesivos. Efectivamente, existe el interrogante real que si el CAM podría sobrevivir y desarrollarse, aun ahora, en ausencia del nivel considerable de asistencia técnica que actualmente recibe de FINCA a través del mecanismo de afiliación.

¿Cuándo es excesivo un gasto y cuándo se justifica? Las grandes sumas gastadas para cubrir costos de FINCA Internacional plantean este interrogante de una manera bastante incisiva. Cabe notar que aquellos proyectos que han logrado alcanzar con éxito a poblaciones muy pobres e introducir nuevas formas de financiamiento y ahorro, ofrecen cierto nivel de capacitación y seguimiento, frecuentemente han resultado muy costosos para arrancar. Es más, proyectos similares en otros países con una mayor disponibilidad de fuentes de financiamiento que han sido clasificados por la mayoría de los observadores como exitosos, frecuentemente han gastado del 40% al 60% en costos administrativos iniciales, incluyendo desembolsos para cubrir gastos expatriados. Lo que puede ser más impactante es el gasto inicial considerable y la proporción expatriada del mismo, así como los impactos a largo plazo generados por el proyecto.